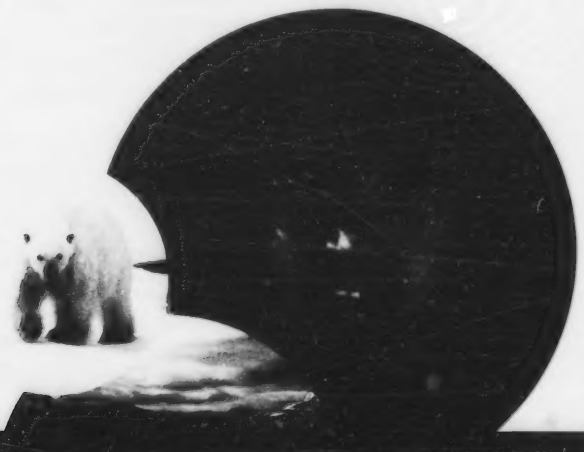
Indigenous Peoples and Sustainable Development in the Canadian Arctic



Canada

Indigenous Peoples and Sustainable Development in the Canadian Arctic

A Canadian contribution to the land use dialogue at the Eighth Session of the United Nations Commission on Sustainable Development, April 24 to May 5, 2000

Ottawa, Canada

2000

Sustainable Development in Canada Monograph Series

The Sustainable Management of Forests, Monograph No. 1

Sustainable Transportation, Monograph No. 2

Ensuring the Health of the Oceans and Other Seas, Monograph No. 3

Sustainable Development of Minerals and Metals, Monograph No. 4

Canadian Youth Perspectives on Sustainable Development, Monograph No. 5

Canada and Freshwater: Experience and Practices, Monograph No. 6

Canada's Oceans: Experience and Practices, Monograph No. 7

Cultivating a Secure Future: Rural Development and Sustainable Agriculture in Canada, Monograph No. 8

Sustainable Forest Management: A Continued Commitment in Canada, Monograph No. 9

Minerals and Metals: Towards a Sustainable Future, Monograph No. 10

Indigenous Peoples and Sustainable Development in the Canadian Arctic, Monograph No. 11

The Contribution of Earth Sciences to Sustainable Land and Resource Management, Monograph No. 12

Learning from Nature: Canada – The Ecosystem Approach and Integrated Land Management, Monograph No. 13

Available on the Internet on Environment Canada's Green Lane: *http://www.ec.gc.ca*

* * * * * * * * * * * *

Additional copies of this publication are available in limited quantities at no charge from:

Enquiries Service
Department of Foreign Affairs and International Trade
125 Sussex Drive
Ottawa, ON K1A 0G2

Tel.: 1 800 267-8376 (toll free anywhere in Canada)
(613) 944-4000
Fax: (613) 996-9709
E-mail: sxci.enqserv@extott09.x400.gc.ca

Publications and Public Enquiries
Indian and Northern Affairs Canada
Ottawa, ON K1A 0H4

Tel.: (819) 997-0380
Fax: (819) 953-3017
E-mail: InfoPubs@inac.gc.ca

Also available on the Internet at the Indian and Northern Affairs Canada's Web site: *http://www.inac.gc.ca*

Copies of this publication have been made available to university, college, and public libraries through the Depository Services Program.

Cover photos: Eric Loring

©Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2000
Cat. No. E2-136/11-2000
ISBN 0-662-64830-7

Printed on recycled paper.

101-05891/

Contents

PREFACE v

INTRODUCTION 1

A SNAPSHOT OF THE CANADIAN ARCTIC 2
- The People: Cultural Diversity and a Rich Heritage 2
- The Physical Geography: A Vast and Diverse Region 3
- The Economy: Optimism and Opportunity 3
- The Political Setting: Adapting to New Realities 4

THE JOURNEY BEGINS: SUSTAINABLE DEVELOPMENT, INDIGENOUS PEOPLES, AND THE CANADIAN ARCTIC 5
- Sustainable Development: The Past and the Future for Indigenous Communities of the Canadian Arctic 5
- The Changing Arctic 5
- Sustainable Development and the Global Community 7
- Canadian Indigenous Peoples and the Rio Summit 7
- The Rio Declaration 7
- Agenda 21 8

PARTNERSHIP BUILDING FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE CANADIAN ARCTIC 8
- Strengthening Northern Indigenous Communities 8
- Canada's Domestic Efforts Towards Sustainable Development 11
- Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development 11

WORKING TOGETHER: STRENGTHENING GLOBAL AND CIRCUMPOLAR COOPERATION 12
- International Issues 13
  - Long-Range Transboundary Pollutants 13
  - Climate Change 13
  - Biological Diversity 14
  - Canada and the European Union: The Issue of Trapping Standards 15
- Circumpolar Relations 15
  - Indigenous Organizations 15
  - Ambassador for Circumpolar Affairs 16
  - The Arctic Council 16
  - The Barents Euro–Arctic Council 17

TAKING STOCK: EMERGING ISSUES INTO THE 21ST CENTURY 18

CONCLUSION 19

SELECTED READINGS 21

WEB SITES 23

Preface

At its eighth session in the spring of 2000, the United Nations Commission on Sustainable Development (CSD) will be reviewing global progress made with respect to Chapter 10 of Agenda 21, "Integrated Approach to the Planning and Management of Land Resources". For Canada — the world's second largest country in land mass — the issues associated with the sustainable development of land resources are intimately entwined with Canadian history, in addition to being pivotal to its future well-being. As a contribution to the land use dialogue, Canada has prepared a series of six monographs describing its experience and the challenges that remain in the integration of sustainable development.

Agriculture and forests will be particular themes at CSD 8. Canada is world famous for its prairie wheat, and sustainable agricultural practices, both within Canada and internationally, have global implications. Canada presents its experiences in its first monograph on sustainable agriculture. As with the prairies, images of vast Canadian forests and the rugged Canadian Shield rich in minerals are familiar Canadian icons. For this session of the CSD, Canada has updated monographs on forests and on minerals and metals originally prepared for the five-year review of Agenda 21 in 1997.

Canada, along with its circumpolar neighbours, faces extraordinary challenges in the sustainable development of its Arctic regions and is working to this end directly with Indigenous peoples and territorial governments, including the newest territory, Nunavut, which came into being on April 1, 1999. Along with fellow members of the Arctic Council, Canada is looking for means to ensure that the world has a better understanding of the impact of southern activities on the vulnerable Arctic environment. In this regard, a monograph addressing sustainable development and Indigenous peoples in the Canadian Arctic has been prepared.

Key to successfully implementing sustainable development policy is a clear understanding of the issues to be addressed. The role of science cannot be underestimated in this search for understanding. In this regard, Canada has developed two additional monographs. One provides an overview of the applications of earth sciences to the gathering and interpretation of scientific information to contribute to policy development. In the other, Canada concludes its monograph series for CSD 8 with a review of its experiences of an ecosystem approach to the development of sustainable development principles.

This monograph identifies the relative progress made on Chapter 26 of Agenda 21, "Recognizing and Strengthening the Role of Indigenous People and Their Communities", and is offered as a contribution to the Indigenous Day being organized during the session. It traces, in particular, the Government of Canada's efforts to implement and build on commitments in pursuit of sustainable development with Indigenous communities in the Canadian Arctic.

While this monograph represents the views of the Government of Canada, comments from the territorial governments of the Yukon, the Northwest Territories, and Nunavut, as well as from several Indigenous organizations, including the Inuit Circumpolar Conference Canada and the Inuit Tapirisat of Canada, were very beneficial in its preparation.

For Canada, sustainable development is best represented as a journey, not a destination. The monographs described above, as well as the other monographs in the Sustainable Development in Canada Monograph Series, are milestones on this journey, and we invite you to join us and share our experiences.

Indigenous Peoples and Sustainable Development in the Canadian Arctic

INTRODUCTION

The journey commences with preparations for the 1992 Rio Summit in cooperation with Indigenous peoples globally. Long before Rio, the Government of Canada and northern Indigenous communities had begun processes to lay the institutional foundations to empower and build capacity in these communities. This monograph reviews some of the progress since Rio in relation to this complex work, which has been shaped by Canada's commitment to sustainable development. The Government of Canada believes institution and capacity building are integral steps in managing a growing array of environmental, economic, social, and cultural challenges faced by Indigenous communities in northern Canada.

"The pursuit of sustainable development can be understood as a journey. Guided by a need for better decision making, this journey is an exploration of new ways of thinking and acting that emerge as we integrate economic, environmental and social perspectives."

—Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 1998 Report, *para. 5.1*

While many of the processes described in this monograph are ongoing, there is a growing record of practical measures that Indigenous communities themselves are increasingly beginning to initiate and implement. A few of these are noted, and Web sites are provided for locating additional up-to-date information.

A summary of the 1999 report of Canada's Commissioner of the Environment and Sustainable Development provides a context for some of the continuing challenges in this vast and remote region of Canada. While progress is understandably slow and incremental, there is room for optimism. The Government of Canada is committed to working in partnership with Indigenous peoples and northern governments to find practical ways to meet the challenges. Provincial and northern territorial governments, as well as nongovernmental organizations, businesses, and industries in northern Canada, are actively engaged in pursuing sustainable development and responsible

---

Notes:

The term "Indigenous" is the common international usage. In Canada, the term "Aboriginal" flows from Canada's Constitution of 1982, which includes North American Indians (First Nations) and Inuit and Métis peoples of Canada.

The words "Arctic" and "North" are used interchangeably throughout this monograph. They are not intended as precise geographic designations. Most of the issues reviewed are common to Indigenous communities in Canada's three northern territories and the northern parts of seven Canadian provinces.

stewardship of the natural environment. Many of these activities are in partnership with the Government of Canada.

A SNAPSHOT OF THE CANADIAN ARCTIC

The People: Cultural Diversity and a Rich Heritage

Northern Canada is first and foremost the homeland of Indigenous communities. Attachment to the land and dependence on local resources for physical and spiritual sustenance are deeply rooted characteristics of their cultural heritage. Each of the Inuit groups and First Nations identifies with a traditional territory, shaped by thousands of years of continuous occupation. Their communities are scattered over this immense region, located mainly on major rivers and along the coastline. Many are accessible only by air or seasonal sea and river transport.

In the Yukon, approximately 21 percent of the population of 31 000 are Indigenous; in the Northwest Territories, 50 percent of the 42 000 are Indigenous; while in Nunavut, 85 percent of the 25 000 are Indigenous. In Nunavik and northern Labrador, Inuit and First Nations make up a majority of the resident population. United by a common language, there are some 41 000 Inuit living in 53 communities across northern Canada. First Nations often make up the majority population in another 46 communities. The most startling demographic feature of the Indigenous population is its youth — as many as 50 percent are under the age of 15 years — setting the stage for some important challenges in the near future that will be shaped by the needs of this very young society.

Photo credit: Eric Loring

Apart from early explorers, fortune seekers, and missionaries, non-Indigenous people did not make their way into the North in any numbers until the early to mid-1900s. Even then, this was a transient population engaged in government services, the Royal Canadian Mounted Police, military activities, and resource exploration and extraction. Today, more and more people are making the North their permanent home. The majority of these residents live in the larger administrative centres such as Whitehorse, Yellowknife, Kuujjuaq, Iqaluit, and Inuvik.

The Physical Geography: A Vast and Diverse Region

The Canadian North is characterized by a diversity of physical landscapes, climates, and ecosystems. Daytime temperatures can fall well below minus 50 degrees Celsius in the winter, whereas in the summer, some areas can reach temperatures in excess of 30 degrees Celsius. There is abundant freshwater. The tundra, subarctic forests, coastal plains, mountains, and Arctic seas support a rich variety of wildlife. Wildlife and plants are equally varied from tiny summer flowers to the grandeur of migrating caribou herds and thousands of Canada geese. Certain species, especially birds and some marine mammals, migrate long distances and link the Arctic with temperate, tropical, and even Antarctic regions. The Arctic is a breeding ground for millions of migratory birds. It is a region of global importance.

Wind patterns and water currents create a wide range of climatic and ecological conditions for varied animal and plant species, making the North an early warning system for the rest of the planet. Once viewed as pristine, the North now suffers from the effects of air- and water-borne pollutants and global warming. Ozone depletion subjects northern ecosystems to high levels of ultraviolet radiation, with as yet unknown consequences. The effects from military activities, industrial developments, and human communities, particularly from waste disposal, have caused site-specific disruptions. Given the fragility of its ecosystems, the North is slow to recover from the impacts of human activity. Thus, there is a requirement for coordinated processes that will balance conservation and development needs.

The Economy: Optimism and Opportunity

Sustainable development in the Canadian Arctic faces unique challenges and difficulties: remote access to primary markets, limited transportation infrastructure, high transportation and communication costs, lack of capital, high energy costs, and a small population with

few industrial skills and little formal education. These factors create an uneven distribution of economic opportunities in the North.

Until the 1800s and early 1900s, the economy was based on traditional activities. This subsistence economy shifted dramatically with the advent of whaling activities in the eastern Arctic and the expansion of the fur trade into the North, making cash and trade goods important commodities for the Indigenous population. Today's economy can be characterized as a mix of wildlife harvesting, wage employment, and social assistance payments.

"Within all of the communities, particularly the larger regional centers, economic activity is becoming much more diversified. Yet an emphasis on new economic opportunities has not diminished the deeply entrenched desire of Inuit to maintain a hunting way of life. While a casual observer of community life may not encounter traditional activities, close ties to the land remain fundamental for all Inuit."

—Inuit Tapirisat of Canada,
The Inuit of Canada

Direct employment in government and in government support services accounts for the largest percentage of wage income, followed by primary resource extraction industries such as mining for gold, silver, lead, zinc, and diamonds; oil and gas development; and, to a much lesser extent, fishing and forestry. Worldwide there is a growing market for northern products, including meat, fish, arts and crafts, and Arctic technologies. Tourism is a rapidly growing industry with as yet unknown potential. For the most part, local economic development projects have been heavily subsidized by the federal and territorial governments.

With recent land claims agreements, Indigenous communities now have increasing access to investment capital — and they are using it. There are many new and interesting economic programs under way. Airlines, offshore and high seas fisheries, cultural tourism, transportation companies, mining and hydrocarbon development, and joint ventures with other development interests are helping to create a new economic momentum. For example, Canada's second largest airline company, First Air, is Inuit-owned and -operated.

The Political Setting: Adapting to New Realities

Most of the Canadian Arctic is administered by and through three territorial governments. Over the past 30 years, the political evolution of these northern territories has led to the establishment of representative and responsible government in the Yukon and the Northwest Territories. More recently, on April 1, 1999, a new, distinct territory called Nunavut was established in the eastern Arctic. The creation of Nunavut will bring government closer to Arctic residents of this region, most of whom are Inuit. The Government of Canada is now exploring the transfer of control and management of lands and resources to northern territorial governments.

The Constitution Act, 1982 recognized and affirmed the Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada. Rights that

existed at that time by way of land claims agreements or subsequently acquired were included within the meaning of treaty rights. Since the mid-1970s, negotiation processes have been undertaken by the Government of Canada, provincial and territorial governments, and Indigenous communities to settle long-standing land claims and to address aspirations to self-government.

The settlement of Indigenous communities' land claims and the negotiation of self-government arrangements over the past two decades have resulted in new governance institutions, systems, and processes intended to promote Indigenous cultural and social practices and engender greater participation in the management of lands, resources, and the environment.

THE JOURNEY BEGINS: SUSTAINABLE DEVELOPMENT, INDIGENOUS PEOPLES, AND THE CANADIAN ARCTIC

Sustainable Development: The Past and the Future for Indigenous Communities of the Canadian Arctic

Sustainable use of natural resources — fish, forests, wildlife — is a way of life for the Indigenous communities of the Arctic. Indigenous peoples continue to rely on the sustainable use of renewable resources for their cultural, physical, and economic sustenance. This dependence puts them at great risk from industrial and agricultural pollutants that find their way into the Arctic food chain and from campaigns opposed to the harvesting of wildlife and the marketing of wildlife products. While Indigenous communities of northern Canada are exploring other avenues leading to economic development, at the same time they are seeking to balance these emerging opportunities with their desire to maintain values and traditional lifestyles attached to the land and wildlife. Innovative land and resource management regimes established through land claims, new self-government and public government arrangements, and a growing information base are all converging in northern Canada to help preserve and protect the relatively unspoiled northern environment.

The Changing Arctic

The Arctic is now recognized as a barometer for the global environment. As a sink for transboundary pollutants, it accumulates

toxic contaminants originating largely from sources outside the North. Global climate change is having an impact on Arctic ecosystems and habitat, wildlife populations, and migration patterns. Increased ultraviolet radiation due to springtime ozone depletion presents serious risks to both ecosystems and people. These changes may have very serious long-term effects on the cultures and economies of Arctic Indigenous communities.

International campaigns against hunting and trapping have been successful in creating some market access barriers to traditional northern wildlife products. Although few in number, these barriers have severely limited the international movement of these products, with devastating economic and cultural impacts on many northern Indigenous communities. High unemployment, along with health, social, and economic problems, has become a serious issue. Currently, there are few employment alternatives for northern Indigenous communities. Only in the past 10 to 15 years have these communities begun to participate in significant ways in the public service, mining, and energy sectors. Nonrenewable resource development still causes tension within some Indigenous communities.

"Indigenous people and their communities...have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices. States should recognize and duly support their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development."

—Rio Declaration on Environment and Development, *Principle 22*

The Government of Canada and Indigenous peoples are forging partnerships, building local capacity, and working to improve efficiencies and alternatives in northern communities. They are also collaborating to focus on expanded participation in global decision making in the best interests of this potentially prosperous, yet vulnerable, region.

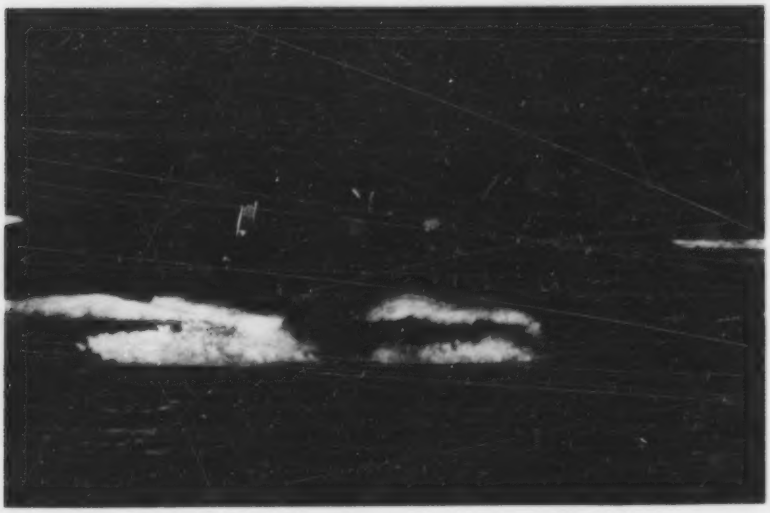


Photo credit: Eric Loring

Sustainable Development and the Global Community

Once *Our Common Future*, the report of the World Commission on Environment and Development (also known as the Brundtland Commission), appeared on the world stage in 1987, the concept of sustainable development resonated throughout the international community. Among Indigenous communities in Canada, it was heralded as a vindication of sorts — a recognition that living in harmony with the natural environment must become the lifestyle of the future, not just for now.

"For Inuit, sustainable development is not simply a nice buzzword. It's a concept that holds the key to survival for Inuit culture into the next century and beyond. The concept of taking only what you need of a resource and using all of what you take is one that is lost on industrialized societies. However, it is the guiding principle that allowed Inuit to survive individually and grow as a culture in the harshest environment on the planet."

—Inuit Circumpolar Conference, Agenda 21 from an Inuit Perspective

In June 1992, world leaders from 179 countries and hundreds of nongovernmental and Indigenous organizations attended the United Nations Conference on Environment and Development to discuss the critical relationship between the environmental health and the economic development of the planet. *The Rio Declaration on Environment and Development*, accompanied by *Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development*, a nonlegally binding commitment to take action, was signed by these leaders. Most of the leaders signed both of the legally binding global conventions on biological diversity and climate change and endorsed a set of forestry principles.

Canadian Indigenous Peoples and the Rio Summit

The Government of Canada supported the early involvement of Indigenous peoples in preparations for the Rio Summit in a number of ways. In 1991, national organizations representing Canadian Indigenous peoples were members of the National Report Steering Committee, which issued *Canada's National Report: United Nations Conference on Environment and Development, Brazil, June 1992*. With funding support from the Government of Canada, the Indigenous communities were able to contribute to the substance of negotiations and debates leading to the conference documents and parallel events at Rio.

The Rio Declaration

The Rio Declaration contains 27 principles defining the rights and responsibilities of nations as they pursue human development and well-being and makes specific mention of Indigenous people and their communities. It states that the way to ensure long-term economic progress, beneficial to humanity, is to link it with environmental

protection. This can only be achieved if nations establish global partnerships involving governments, their citizens, and key sectors of civil society.

Agenda 21

Agenda 21 is a blueprint of action for global sustainable development into the 21st century that flows from the 27 principles of the Rio Declaration. Of key interest to Indigenous people is the perspective that sustainable development is a concept in which human and environmental concerns are interrelated. Unlike some regions of the globe, the Arctic did not receive specific attention in Agenda 21.

While Agenda 21 contains 40 chapters, all of interest to Indigenous peoples, it is Chapter 26, "Recognizing and Strengthening the Role of Indigenous People and Their Communities", that is specifically directed at Indigenous people. Three main objectives provide a platform for Indigenous peoples, in partnership with governments, to work together to build a common approach to the challenge of integrating environment and development issues.

Agenda 21 has adopted an ecosystem and regional approach to environmental management that complements the perspective of northern Indigenous communities. Other chapters of Agenda 21 relating to integrated resource management, consumption patterns, human resources, and environmental education offer guidelines that are useful in furthering the aims of sustainability in the Canadian North.

"As people who have lived in harmony with nature and close to the land for centuries, aboriginal peoples of Canada have developed an immensely valuable information base and expertise which can be shared with the rest of Canadian society...These facts, coupled with the general recognition that decision-making should involve people affected by the decisions, have made governments... aware of the need to work together with aboriginal peoples..."

—Canada's National Report: United Nations Conference on Environment and Development, *1991*

PARTNERSHIP BUILDING FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE CANADIAN ARCTIC

Strengthening Northern Indigenous Communities

The Government of Canada continues to make efforts, particularly in response to the *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* (1996), to empower Canadian Indigenous communities in respect of land and resource management, and is committed to resolving the outstanding land claims of Indigenous communities in northern Canada and to negotiate self-government arrangements. Gradually, these land claims and self-government efforts have been converging with sustainable development agendas.

Canada's commitment to sustainable development is based on seven guiding principles articulated in A Guide to Green Government*: an integrated approach, continuous improvement, accountability, shared stewardship, an ecosystem approach, a precautionary approach, and pollution prevention.*

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Modern Land Claims Agreements in Canada's North

Modern land claims agreements have recognized Aboriginal ownership of large tracts of land in the territories. See, for example, the following:

- James Bay and Northern Quebec Agreement (1975)
- (Western Arctic) Inuvialuit Claims Agreement (1984)
- Gwich'in Comprehensive Land Claim Agreement (1992)
- Nunavut Land Claim Agreement (1993)
- Sahtu Dene and Métis Comprehensive Claim Agreement (1993)
- Umbrella Final Agreement between The Government of Canada, The Council for Yukon First Nations and The Government of the Yukon (1993)
- Teslin Tlingit Council Claim Agreement (1995)
- First Nation of Nacho Nyak Dun Claim Agreement (1993)
- Champagne and Aishinik First Nations Claims Agreement (1995)
- Vuntut Gwich'in First Nation Claim Agreement (1995)
- Selkirk First Nation Final Agreement (1997)
- Little Salmon/Carmacks First Nation Final Agreement (1997)
- Tr'ondek Hwech'in First Nation Final Agreement (1998).

There are also two historical treaties in the Northwest Territories: Treaty 8 (1899) and Treaty 11 (1921).

Canada's unique approach to modern treaty making developed after the *Calder* case in 1973, a landmark decision of the Supreme Court of Canada on Aboriginal rights. Under the current comprehensive land claims policy, adopted in the mid-1980s, most settlements now include title to lands, financial compensation, terrestrial and marine wildlife harvesting rights, and guaranteed participation for Indigenous communities in decision-making processes relating to lands and environmental management.

The first comprehensive modern-day treaty was the James Bay and Northern Quebec Agreement (1975). Involving the Inuit of Nunavik and the Cree of James Bay, this agreement represented a new stage in treaty negotiations with governments and created impetus for the Government of Canada to negotiate other modern-day treaties with northern Indigenous communities.

One of the most important features of these land claims agreements is the establishment of co-management regimes for lands and resources. Co-management boards, involving the federal, territorial, or provincial government and Indigenous communities, provide decision-making authority on most matters related to the use and management of lands and resources. Great care is taken to ensure that these regimes respond to the evolving needs and priorities of Indigenous communities, their knowledge, perceptions, and research skills. To be effective, these regimes must be based on mutual respect and sensitivity to cross-cultural dynamics. These boards operate in Indigenous languages as well as English and French.

"I would like my children and my grandchildren to know the ways of the Inummaritt (elders), but I would also like them to succeed in obtaining a good modern education, get good jobs, and to be comfortable in the world of computers."

—John Kaunaq, Naujaat, Nunavut

Modern Land Claims Agreements in Canada's North

Modern land claims agreements have recognized Aboriginal ownership of large tracts of land in the territories. See, for example, the following:

- James Bay and Northern Quebec Agreement (1975)
- (Western Arctic) Inuvialuit Claims Agreement (1984)
- Gwich'in Comprehensive Land Claim Agreement (1992)
- Nunavut Land Claim Agreement (1993)
- Sahtu Dene and Métis Comprehensive Claim Agreement (1993)
- Umbrella Final Agreement between The Government of Canada, The Council for Yukon First Nations and The Government of the Yukon (1993)
- Teslin Tlingit Council Claim Agreement (1995)
- First Nation of Nacho Nyak Dun Claim Agreement (1993)
- Champagne and Aishinik First Nations Claims Agreement (1995)
- Vuntut Gwich'in First Nation Claim Agreement (1995)
- Selkirk First Nation Final Agreement (1997)
- Little Salmon/Carmacks First Nation Final Agreement (1997)
- Tr'ondek Hwech'in First Nation Final Agreement (1998).

There are also two historical treaties in the Northwest Territories: Treaty 8 (1899) and Treaty 11 (1921).

Canada's unique approach to modern treaty making developed after the *Calder* case in 1973, a landmark decision of the Supreme Court of Canada on Aboriginal rights. Under the current comprehensive land claims policy, adopted in the mid-1980s, most settlements now include title to lands, financial compensation, terrestrial and marine wildlife harvesting rights, and guaranteed participation for Indigenous communities in decision-making processes relating to lands and environmental management.

The first comprehensive modern-day treaty was the James Bay and Northern Quebec Agreement (1975). Involving the Inuit of Nunavik and the Cree of James Bay, this agreement represented a new stage in treaty negotiations with governments and created impetus for the Government of Canada to negotiate other modern-day treaties with northern Indigenous communities.

"I would like my children and my grandchildren to know the ways of the Inummaritt (elders), but I would also like them to succeed in obtaining a good modern education, get good jobs, and to be comfortable in the world of computers."

—John Kaunaq, Naujaat, Nunavut

One of the most important features of these land claims agreements is the establishment of co-management regimes for lands and resources. Co-management boards, involving the federal, territorial, or provincial government and Indigenous communities, provide decision-making authority on most matters related to the use and management of lands and resources. Great care is taken to ensure that these regimes respond to the evolving needs and priorities of Indigenous communities, their knowledge, perceptions, and research skills. To be effective, these regimes must be based on mutual respect and sensitivity to cross-cultural dynamics. These boards operate in Indigenous languages as well as English and French.

A recent notable example is the Nunavut Land Claims Agreement concluded in June 1993 by the federal and territorial governments and an organization representing the Inuit in what is now the territory known as Nunavut. This agreement set in motion the plans for the creation of a new territorial government that would afford the residents of Nunavut greater control over their future. The treaty rights of the Indigenous communities of Nunavut flowing from this agreement are recognized and affirmed in the Canadian Constitution. Following ratification — first through a Nunavut-wide referendum and then by the Parliament of Canada — the land claim agreement was enacted through federal legislation. Implementation of its boards and agencies, including co-management institutions, is ongoing.

Sound resource management depends on improved scientific knowledge and the use of advanced technologies. The federal government is coordinating the development of a Science and Technology Strategy for its activities in the Canadian Arctic, which includes a commitment to work with Indigenous communities to ensure their knowledge, perceptions, and values form part of this strategy for knowledge-based decision making.

The Government of Canada enacted the Nunavut Act in June 1993 as companion legislation to the agreement. The act established democratic territorial government institutions that became operational on April 1, 1999. The elected legislature and cabinet are located in the capital, Iqaluit. However, a decentralized approach has been taken to administrative operations, which are located in communities throughout the territory. The Nunavut government has responsibility for education, health, social services, administration of justice, and most other provincial-type responsibilities. Communications among these departments and agencies are facilitated by computer and telecommunications technology.

Capacity building through education, training, and on-the-job experience will be an ongoing priority for the Nunavut government for the coming years. The new government structure includes a Department of Sustainable Development. Government support services, shrimp fishing, tourism, construction, and mining are among the key economic activities anticipated for Nunavut. However, preservation of natural ecosystems and habitat continues to be a priority. Three new national parks are to be created within Nunavut, together with management plans for all parks and conservation areas.

The community of Sanikiluaq in the Hudson Bay region of Nunavut has been recognized by the Friends of the United Nations for community initiatives supportive of UN goals. The community recorded Inuit Indigenous knowledge of the environment and sustainable living, a project supported by Indian and Northern Affairs Canada. During the 50th anniversary year of the United Nations, Sanikiluaq was selected by the International Panel of Advisors to receive the "We the Peoples: 50 Communities Award".

The Nunavut Land Claims Agreement and the Nunavut Act are elements of significant processes working to change the face of governance in Canada's North. While land claims negotiations involving Indigenous communities have been ongoing in the North since the 1970s, in August 1995, the Government of Canada released its policy guide entitled *Aboriginal Self-Government: The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government*.

This policy provides for negotiated self-government arrangements that may include jurisdiction over education, language, and culture; police services; health care and social services; housing; property rights; the

enforcement of Aboriginal laws; and other matters. Under this framework, the Government of Canada, in partnership with provincial and territorial governments and Indigenous communities, has undertaken processes to negotiate practical arrangements to make self-government for Indigenous communities a reality. Capacity building is central to these treaty-making, legislative, and policy initiatives. Canada is building institutions and governance models in the Arctic that will be responsive to the values of the region's Indigenous communities and other inhabitants.

Taken together, land claims and self-government agreements allow Indigenous communities the ability to decide on matters that affect their own lives and lands and to participate in co-management processes. Led by Indian and Northern Affairs Canada, the federal government consulted extensively with Aboriginal leaders at the national, regional, and local levels to develop the process for these negotiations. The land claims process has led to legislative and regulatory amendments, policy changes, and new land ownership regimes. The Inuit of Nunavut, for example, now collectively own over 350 000 square kilometres of land.

Canada's Domestic Efforts Towards Sustainable Development

As northern land claims and self-government arrangements have been evolving, the Government of Canada has embarked on the journey towards meeting its Rio commitments on sustainable development. Following Rio, the National Round Table on the Environment and the Economy and the Projet de société were established. Government, industry, civil society, and Aboriginal organizations were brought together to review Canada's commitment to Agenda 21 and to canvass the range of options Canadians must confront in making the transition to a more sustainable lifestyle.

Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development

As early as 1989, Indigenous, environmental, and conservation groups had called for the Government of Canada to strengthen performance and accountability on environmental and sustainable development issues. In 1995, an environmental equivalent to the Auditor General was created through important amendments to the Auditor General Act, establishing a Commissioner of the Environment and Sustainable Development within the Office of the Auditor General of Canada.

The Commissioner of the Environment and Sustainable Development is independent of government and has responsibility for reviewing the performance of government policies, programs, and spending in relation to achieving its sustainable development agenda and for encouraging government, parliamentarians, and the public to support moves toward realizing sustainable development objectives.

The Commissioner monitors progress toward sustainable development and reports to the House of Commons each year. By providing parliamentarians with objective, independent analysis and recommendations, the Commissioner assists in overseeing the federal government's efforts to protect the environment and foster sustainable development. The Commissioner also helps make the Government of Canada accountable for its policies, operations, and programs related to the environment and sustainable development.

This legislation required federal ministers to prepare sustainable development strategies for their departments and agencies, to table them in the House of Commons by December 1997, and to provide updates every three years. The amendments to the act adopted the definition of sustainable development set out in the Brundtland Report: "development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs". The amendments to the act also created a statutory public petition process to allow for public input into environmental and sustainable development issues.

In 1995, the Government of Canada issued *A Guide to Green Government* to be used by federal departments and agencies in the preparation of their sustainable development strategies. The guide identified three main elements of sustainable development: quality of life, integrated decision making, and equity.

While most federal departments have some responsibilities for the North, there are several departments whose domestic and international mandates more directly impact on northern life. These include the Indian and Northern Affairs Canada, the Department of Foreign Affairs and International Trade, Environment Canada, Natural Resources Canada, Health Canada, Transport Canada, Canadian Heritage, and Fisheries and Oceans.

The Arctic accounts for almost two thirds of Canada's coastline — a coastline that is one of the longest in the world. Fisheries and Oceans (F&O) is committed to implementing its sustainable development strategy through shared stewardship and finding innovative ways to develop this approach. F&O enters into arrangements with Indigenous communities in the North to manage resources consistent with their treaty rights. The 1992 launch of the Aboriginal Fisheries Strategy is an important example. Under the Oceans Act (1997), F&O has undertaken to develop a coordinated framework to protect the integrity of ocean ecosystems and engage the public, particularly Indigenous peoples, in the development of policies relating to the sustainable development of coastal resources. This is the first federal legislation to explicitly mandate a federal department or agency to consider and use the traditional ecological knowledge held by Indigenous peoples.

WORKING TOGETHER: STRENGTHENING GLOBAL AND CIRCUMPOLAR COOPERATION

Experiences from the Canadian Arctic have much to contribute to international processes. Global and regional cooperation are key features in developing global and circumpolar strategies for protecting or promoting sustainable development in the Canadian Arctic.

Like other regions of the world, the North is affected by the activities of its many neighbours. Transboundary pollutants accumulate in northern waters, flora, and fauna, becoming more concentrated higher in the food chain. Some Inuit in the Canadian Arctic, for example, have elevated and worrying levels of certain persistent organic pollutants (POPs) and heavy metals that have accumulated in their bodies due to their dependence on marine mammals as a dietary staple. Many of these pollutants originate from sources outside of the Arctic region, therefore, cooperation between countries globally is required to develop long-term solutions. The Government of Canada

and Indigenous peoples have been actively promoting international action to address these global issues, highlighting the human dimension.

International Issues

Long-Range Transboundary Pollutants

The Government of Canada and northern Indigenous communities share a deep concern for the effects of pollution on northern ecosystems and human health and have worked together with the international community in pursuit of legally binding treaties, both regionally and globally, to reduce long-range transboundary air pollution such as persistent organic pollutants. This also included federal funding of the Canadian Arctic Indigenous Peoples Against POPs (CAIPAP) to enable Indigenous peoples to play an active role in international activities to reduce such contaminants. A recent success has been the completion of a regional protocol on POPs to the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution. The vulnerability of the Arctic and its Indigenous peoples to POPs has been noted in this protocol. Global negotiations sponsored by the United Nations Environment Programme are under way toward an agreement on POPs. Indigenous peoples in northern Canada are working with the Saami Council, the Russian Association of Indigenous Peoples of the North, and the Aleut International Association to promote a comprehensive and verifiable global POPs convention.

At home, the federal government has developed a unique partnership with northern Indigenous organizations to implement the Northern Contaminants Program. The program brings together federal departments, territorial governments, and Indigenous organizations working to reduce and, where possible, to eliminate contaminants in traditionally harvested foods and to provide information on their use.

The Sustainable Communities Initiative is assisting Canadian communities to increase their capacity to plan and make decisions by providing access to information about natural resources and socioeconomic issues via the Internet. The program was initiated by the Government of Canada in partnership with communities across the country and all levels of government.

The information gathered by the communities is map-based and can be shared at the discretion of the community. Information generated by a community can be accessed in several ways: digitally on CD, electronically though the Internet, or on paper.

Climate Change

The Inuit Circumpolar Conference began discussing climate change in its general assemblies in the 1980s. In 1992, the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) was negotiated for the purpose of curbing greenhouse gas emissions and limiting their concentrations in the atmosphere. The UNFCCC provided a framework for international cooperation on climate change, but without binding commitments on greenhouse gas

The observed change in Arctic sea-ice extent, 1900 to 1998. The average extent for the period 1939-1952 is shown as the data are not sufficient to show year-to-year variations.

Source: The Met.Office, Hadley Centre.

emissions. Recognizing the need for stronger action to reduce these emissions, nations negotiated the Kyoto Protocol (1997), which sets emission limitations or reduction commitments for industrialized nations relative to their 1990 levels.

Implementation of these commitments is of great concern for the Indigenous communities of the Canadian North. There is mounting evidence that climate change, ozone depletion, and ultraviolet radiation have significant cumulative negative implications not only for the circumpolar region, its wildlife, and its peoples, but for the planet as a whole.

"The Arctic region, seemingly so pure, but already laced with deadly and invisible pollutants, has in my opinion become the canary in the mine shaft. If the canary survives, so can we all. If we can help people to see that a poisoned Inuk child, a poisoned Arctic and a poisoned planet are one and the same, then we will have effected a shift in people's awareness that will result without doubt in positive change."

—Sheila Watt Cloutier, President of the Inuit Circumpolar Conference, June 1998

Biological Diversity

The United Nations Convention on Biological Diversity reinforces a growing commitment to sustainable development. The objectives of the convention are the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components, and the fair and equitable sharing of benefits arising from use of genetic resources. It is a legally binding global environmental instrument that notes the importance of traditional knowledge, innovations, and practices of Indigenous and local communities with regard to the in situ conservation of biological diversity.

Indigenous communities are represented on a working group created by the Government of Canada to provide input with respect to the domestic implementation of article 8(j) of the convention and the development of Canadian positions at international fora.

"Effects of global warming are already evident in the Canadian North. The average air temperature in the Mackenzie Basin is warmer (a 1.55°C rise since 1860) and the ice canopy covering the Arctic Ocean is thinner than in previous years."

—Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 1999 Report, *para. 6.9*

Canada and the European Union: The Issue of Trapping Standards

In 1983, international animal rights activists succeeded in having a European ban imposed on the importation of products from two nonendangered seal species. This was followed by a ban in the mid-1990s on the importation of products from the major wild fur species. Such trade bans have had dramatic and disruptive effects on many northerners, particularly in Indigenous communities where their livelihoods have traditionally depended heavily on sealing and fur trapping.

The Government of Canada, working with Indigenous peoples, took the trapping issue to Europe, lobbying for and achieving a Canada–European Union Agreement on International Humane Trapping Standards in 1998. This is the first international agreement to establish scientific measurements for humane wildlife harvesting. It sets in place a process for introducing more humane trapping equipment in both Canada and all 15 member states of the European Union. The Government of Canada continues to seek the removal of trade restrictions that discourage the sustainable use of wildlife products from nonendangered species.

"Each Contracting Party shall, as far as possible and appropriate:...Subject to its national legislation, respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of Indigenous and local communities embodying traditional lifestyles relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity and promote their wider application..."

—Convention on Biological Diversity, Article 8(j)

Circumpolar Relations

Indigenous Organizations

Indigenous communities have long recognized the benefits of circumpolar cooperation. In 1977, the Inuit Circumpolar Conference (ICC) was formed uniting some 125 000 Inuit from Greenland, Canada, Alaska, and, more recently, Chukotka, Russia. The ICC has promoted sustainable development since 1986 with its adoption of a framework document, *Towards an Inuit Regional Conservation Strategy*. In 1992, the ICC published *Principles and Elements for a Comprehensive Arctic Policy*, a document to guide its policy making in the Arctic. It is a critical document for ensuring that ICC decisions affecting the Arctic lead to sustainable development.

Other examples of Indigenous peoples' cooperation include the Polar Bear Management in the Southern Beaufort Sea Agreement (1988)

between the Inuvialuit and the Inuit of Alaska, and the participation of Indigenous communities in the management of the Porcupine caribou herd and its range in Alaska, the Yukon, and the Northwest Territories.

Ambassador for Circumpolar Affairs

In 1994, the Government of Canada demonstrated its continuing commitment to circumpolar affairs by creating the position of the Ambassador for Circumpolar Affairs. The Ambassador's initial assignment involved the conclusion of negotiations with the seven other Arctic states (Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden, the Russian Federation, and the United States) to establish the Arctic Council, which was inaugurated in September 1996.

Mary May Simon, an Inuk from Nunavik (northern Quebec), was appointed on October 31, 1994, as Canada's first Ambassador for Circumpolar Affairs. In October 1999, she took up the position as Canada's Ambassador to the Kingdom of Denmark while retaining her responsibilities as Ambassador for Circumpolar Affairs.

The Ambassador for Circumpolar Affairs acts as Canada's senior Arctic official participating in the ongoing work of the Arctic Council. The Ambassador consults with northern communities to understand their needs and how they can be translated into a Canadian circumpolar agenda.

The Arctic Council

The Arctic Council is a key element of Canada's sustainable development efforts in the circumpolar North. It is a high-level forum to advance circumpolar cooperation to address the issues of common concern to Arctic states and northern residents relating to sustainable development. The declaration establishing the Arctic Council provides Permanent Participant status for up to seven international Indigenous organizations from the Arctic states. Currently, the Inuit Circumpolar Conference, the Saami Council, the Russian Association of Indigenous Peoples of the North, and the Aleut International Association are actively engaged as Permanent Participants. The Indigenous Peoples' Secretariat in Denmark is to provide support to them in their work at the Arctic Council.

A particularly innovative initiative endorsed by the Arctic Council is the establishment of the University of the Arctic based on distance learning technology and stressing the need for Indigenous peoples to learn with and from each other. The Arctic Council has a mandate to improve the environmental, economic, social, and cultural well-being of northern peoples. There are five Arctic Council working groups.

The **Sustainable Development Working Group** addresses a range of projects, such as telemedicine, ecotourism, fisheries management, and Arctic children and youth.

The **Arctic Monitoring and Assessment Programme** monitors and assesses the effects of pollutants on the Arctic environment and residents, especially Indigenous communities, reports on the state of the Arctic environment, and gives scientific advice to ministers. This research provides most of the scientific justification of the need for international controls on sources of Arctic pollution. It has also provided the basis for regional protocols on heavy metals and persistent organic pollutants under the auspices of the UNECE Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution.

The **Conservation of Arctic Flora and Fauna** working group's objectives are to enhance the conservation of Arctic species, habitat, and ecosystems; to integrate sustainable use into conservation work; and to integrate input from Indigenous communities and their traditional knowledge into that work.

The **Emergency Prevention, Preparedness and Response** working group provides a framework for the Arctic countries to cooperate in responding to environmental emergencies and to review existing arrangements and recommend improved systems.

The **Protection of Arctic Marine Environment** program includes marine pollution prevention and control measures to protect the marine environment from land- and sea-based activities, complementing existing international agreements. The working group has prepared an evaluation of existing international arrangements and agreements as well as Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines.

The Barents Euro–Arctic Council

The Barents Euro–Arctic Council (Barents Council), formed in 1993, is composed of governmental representatives from the member countries involved, including Denmark, Finland, Iceland, Norway, the Russian Federation, and Sweden, as well as the European Commission. There are a number of observer countries: Canada, France, Germany, Italy, Japan, the Netherlands, Poland, the United Kingdom, and the United States. The foreign ministers in the Barents Council meet once a year.

A unique feature in Barents cooperation is the two-tier approach of the national level and the regional level. Effective cooperation is dependent on strong and active regional involvement. The Regional Council and its bodies have a vital role to play in reflecting the needs

Photo credit: Eric Loring

and concerns of people living in the Barents region, in fostering ties across borders, and in developing projects that have direct advantage to the region. The Regional Council serves as a forum for discussion of matters of particular interest to Indigenous peoples. There is a similarity between the sectoral focus of Canadian circumpolar interests and those of the Barents Council.

TAKING STOCK: EMERGING ISSUES INTO THE 21ST CENTURY

The 1999 report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development identified some successes and a number of ongoing challenges for the Government of Canada. A special study report on the Canadian Arctic was included to provide an overview of certain international environmental issues affecting the Canadian North and to identify lessons learned from the implementation of international environmental agreements and programs affecting the Canadian Arctic that could be applied to other areas.

The report took a regional perspective, focused on the Government of Canada's implementation efforts under four international agreements and programs directly relevant to the Canadian Arctic.

These agreements fit into two categories: protection of wildlife and their habitat (the International Agreement on the Conservation of

"Environmental and ecological systems in the Arctic are major contributors to global processes and the balance of life on Earth. Acting as a global climate regulator, they cool the air and absorb the heat transported north from the tropics by air and ocean currents. They also play a role in ensuring the circulation of warm and cold waters between northern and southern regions of the globe. The integrated nature of these global processes means that the Earth's climate and living systems would change if the Arctic's existing capacity to regulate temperature were altered."

—Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 1999 Report, *para. 6.8*

Polar Bears and their Habitat and the Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America on the Conservation of the Porcupine Caribou Herd) and transboundary pollution (the UNECE Protocol on Persistent Organic Pollutants, not yet in force).

The wildlife management agreements demonstrate the importance of sustainable use of wildlife to the residents of the Arctic, particularly Indigenous communities. The agreements and programs addressing transboundary pollutants are of particular concern to a region whose ecosystems are vulnerable to the effects of contaminants transported from distant sources.

In relation to the Arctic, the Commissioner concluded that the Government of Canada has made a major contribution in the international efforts to enhance the understanding of the Arctic's unique environment and the actions needed to protect it.

To meet the commitments of the Government of Canada, Canadian scientists and program managers have been struggling with challenges that are not unique to the Arctic: the need for more and better scientific research and monitoring; better ways to manage jurisdictional complexity; and how best to develop a strong domestic regime for implementing agreements in the face of scarce resources and budget cuts.

In response to the Commissioner's report of 1999, the Government of Canada began the development of a coordinated Northern Sustainable Development Strategy. It will guide the ongoing efforts of federal departments and agencies in carrying out scientific research, monitoring, and other responsibilities in the Canadian North. Consultations on this new strategy began in November 1999.

"There has been a growing realization internationally that human activities, both in the Arctic and elsewhere in the world, affect the future sustainability of Arctic ecosystems. In turn, changes in the Arctic environment and ecosystems have an effect on other parts of the world. This awareness is reflected in an increasing number of environmental agreements and other arrangements to protect the Arctic, which Canada has signed or endorsed. It has also led Canada and the other circumpolar nations to collaborate in programs of extensive scientific research and monitoring in the North."

—Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 1999 Report, *para. 6.4*

CONCLUSION

There are issues that the Government of Canada and the Indigenous communities of Canada's Arctic will be facing in the near future as they implement sustainable development strategies. Following are some of these issues.

- The Indigenous population in Arctic Canada is much younger than the Canadian average. Generally, 50 percent of the population is under the age of 15 years. There will be tremendous pressure to create jobs in a region that also has a very high unemployment rate.

- This young population has little formal education, restricting opportunities even where jobs are available.
- The North continues to be heavily dependent on subsidies from the federal government. Creating a tax base remains problematic.
- The remoteness of the region contributes to very high transportation, energy, and communications costs and limited market access.
- Many northern communities are suffering from social problems, including frighteningly high rates of youth suicide.
- Strengthening the skills and knowledge necessary to maintain traditional activities as a viable lifestyle option is as important as ever.

"The Government of Canada agrees with the [Royal Commission on Aboriginal Peoples'] conclusion that Aboriginal and non-Aboriginal people must work together, using a non-adversarial approach, to shape a new vision of their relationship and to make that vision a reality. In that spirit, Canada is undertaking to build a renewed partnership with Aboriginal people and governments."

—Gathering Strength, *1997*

The learning will be in the doing as the journey toward sustainable development in the Canadian North continues. Partnership and capacity building with Indigenous peoples are cornerstones of the Government of Canada's sustainable development strategies in the North. The Government of Canada is committed to building the foundations for sustainable development by working with Indigenous peoples as they create their own institutions and craft their own development models.

SELECTED READINGS

Aboriginal Self-Government: The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government. 1995. Indian and Northern Affairs Canada, Ottawa.

AMAP Assessment Report: Arctic Pollution Issues. 1998. Arctic Monitoring and Assessment Programme, Oslo.

Berkes, F., and H. Fast. 1996. Achieving Sustainable Development. *In* Aboriginal Peoples: The Basis for Policy-Making toward Sustainable Development, A. Dale and J.B. Robinson (eds.), ch. 9. UBC Press, Vancouver.

Commissioner of the Environment and Sustainable Development. Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development to the House of Commons. Office of the Auditor General, Ottawa. Annual reports for 1997, 1998, and 1999. These "Green" Reports are available on the Internet at *http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cedd.nsf/html/menu3_e.html*

Department of Foreign Affairs and International Trade. 1998. Destination 2000: DFAIT and Sustainable Development: Annual Report, 1996–1997. Department of Foreign Affairs and International Trade, Office of the Coordinator for Environmental Assessment and Stewardship, Ottawa. Available on the Internet at *http://www.dfait-maeci.gc.ca/sustain/environman/system/emp/annual97-e.asp*

Doubleday, N. 1997. Arctic Contaminants and the Environment. *In* The Environment and Canadian Society, T. Fleming (ed.), ch. 5. ITP Nelson, Toronto.

Environment Canada. 1994. Inuit Economy: Sustaining a Way of Life. SOE Fact Sheet No. 94-1. Environment Canada, State of the Environment Directorate, Ottawa. Available on the Internet at *http://www1.ncr.ec.gc.ca/cgi-bin/foliocgi.exe/osoeeng/query=*/doc/{t223,16383,24544}?*

Fenge, T. 1992. Political Development and Environmental Management in Northern Canada: The Case of the Nunavut Final Agreement. *Études/Inuit/Studies* 16(1–2):115–141.

———. 1996. Towards Sustainable Development in the Circumpolar North. *In* Report of the Second Conference of Parliamentarians of the Arctic Region, pp. 21–41. Minister of Public Works and Government Services, Ottawa.

Fleming, T. 1997. Turning the Medicine Wheel: Aboriginal Land Claims and the Environment. *In* The Environment and Canadian Society, T. Fleming (ed.), ch. 13. ITP Nelson, Toronto.

Government of Canada. 1991. Canada's National Report: United Nations Conference on Environment and Development, Brazil, June 1992. Minister of Supply and Services, Ottawa.

———. 1995. A Guide to Green Government. Minister of Supply and Services, Ottawa. Available on the Internet at *http://www.ec.gc.ca/grngvt/guide.html*

———. 1996. Arctic Ecozones. *In* The State of Canada's Environment, 1996, ch. 9. Government of Canada, Ottawa.

———. 1997. Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan. Indian Affairs and Northern Development, Ottawa. Available on the Internet at *http://www.inac.gc.ca/strength/change.htm*

———. 1998. Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan — A Progress Report. Indian Affairs and Northern Development, Ottawa. Available on the Internet at *http://www.inac.gc.ca/strength/pdf/rprt98.pdf*

Inuit Circumpolar Conference. 1996. Agenda 21 from an Inuit Perspective. Inuit Circumpolar Conference, Ottawa.

Inuit Tapirisat of Canada. 1996. The Inuit of Canada. Inuit Tapirisat of Canada, Ottawa.

Jensen, J., K. Adare, and R. Shearer (eds.). 1997. Canadian Arctic Contaminants Assessment Report. Indian and Northern Affairs Canada, Northern Contaminants Program, Ottawa.

Keeping, J.M. 1989. The Inuvialuit Final Agreement. Canadian Institute of Resources Law, Calgary.

McDonald, M.A., L. Arragutainaq, A. Novalinga, and others. 1996. Voices from the Bay: Traditional Ecological Knowledge of Inuit and Cree in the Hudson Bay Bioregion. Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Meakin, S., and T. Curran (eds.). 1998. Inventory of Sustainable Development Initiatives in the Arctic. Available on the Internet at *http://www.grida.no/parl/isdi/*

National Round Table on the Environment and the Economy. 1999. Sustaining Canada's North: Aboriginal Communities and Non-renewable Resources Development. Progress Bulletin #2. Available on the Internet at *http://www.nrtee-trnee.ca/eng/programs/aboriginal/aboriginal-bulletin2_e.htm*

Proceedings of a Sustainable Development in the Arctic Conference: Lessons Learned and the Way Ahead. 1998. *The Northern Review*, No. 18 (Summer).

Royal Commission on Aboriginal Peoples. 1996. Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. 5 vols. Royal Commission on Aboriginal Peoples, Ottawa. Available on the Internet at *http://209.195.107.57/cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=3066&infobase=Report%20of%20the%20Royal%20Commission%20on%20Aboriginal%20Peoples&softpage=Doc_en*

Usher, P.J., and others. 1995. Communicating about Contaminants in Country Food: The Experience in Aboriginal Communities. Inuit Tapirisat of Canada, Ottawa.

World Bank. 1999. Entering the 21st Century, World Development Report 1999/2000. Oxford University Press, Oxford.

WEB SITES

Aboriginal Business Canada — Industry Canada:
http://www.abc.gc.ca
Arctic Council:
http://arctic-council.usgs.gov
Arctic Institute of North America:
http://www.ucalgary.ca/aina
The Assembly of First Nations:
http://www.afn.ca/eng_main.htm
Beaufort/Delta Self-Government Office:
http://www.selfgov.org
BHP Diamonds Inc.:
http://www.bhp.com.au/minerals/commun/communi.htm
Canadian Arctic Resources Committee:
http://www.carc.org
Canadian Forest Service — Natural Resources Canada:
http://www.nrcan.gc.ca/cfs
Canadian Geographic Online:
http://www.canadiangeographic.ca
Canadian Polar Commission:
http://www.polarcom.gc.ca
Claims — Indian and Northern Affairs Canada:
http://www.inac.gc.ca/subject/claims/index.html
Commissioner of the Environment and Sustainable Development:
http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cedd.nsf/html/menu_e.html
Convention on Biological Diversity Clearing-House Mechanism:
http://www.biodiv.org/chm/index.html
Dene Cultural Institute:
http://www.deneculture.org
Department of Foreign Affairs and International Trade:
http://www.dfait-maeci.gc.ca
Department of Foreign Affairs and International Trade — Arctic Council:
http://www.dfait.maeci.gc.ca/arctic/menu-e.htm
Earth Sciences Sector — Natural Resources Canada:
http://www.nrcan.gc.ca/ess
Energy Sector — Natural Resources Canada:
http://www.nrcan.gc.ca/es
Environment Canada:
http://www.ec.gc.ca
First Nation Organization Directory:
http://www.johnco.com/firstnat/dirfnorg.html
Fisheries and Oceans:
http://www.ncr.dfo.ca
Government of Canada:
http://www.gc.ca
Government of Nunavut:
http://www.gov.nu.ca
Government of the Northwest Territories:
http://www.gov.nt.ca
Government of Yukon:
http://www.gov.yk.ca
Indian and Northern Affairs Canada:
http://www.inac.gc.ca
International Institute for Sustainable Development:
http://iisd1.iisd.ca
Inuit Circumpolar Conference:
http://www.inusiaat.com
[Preferred browser: Internet Explorer]
Inuit Tapirisat of Canada:
http://www.tapirisat.ca
Makivik Corporation (Northern Quebec Inuit):
http://www.makivik.org/
Minerals and Metals Sector — Natural Resources Canada:
http://www.nrcan.gc.ca/mms
National Atlas of Canada Online:
http://www.atlas.gc.ca
Natural Resources Canada:
http://www.nrcan.gc.ca
Northern Information Network — Indian and Northern Affairs Canada:
http://www.inac.gc.ca/NIN
Nunavut Tunngavik Incorporated:
http://www.tunngavik.com
Nunavutcom — Information Gateway to Nunavut:
http://www.nunavut.com/home.html
NWT Métis Development Fund:
http://www.nwtmddf.com/main/home.html
SDinfo:
http://www.sdinfo.gc.ca
Strategis — Industry Canada:
http://strategis.ic.gc.ca
Sustainability of Arctic Communities:
http://www.taiga.net/sustain
Sustainable Communities:
http://www.nrcan.gc.ca/geoexpress/communities
Sustainable Development — Indian and Northern Affairs Canada:
http://www.inac.gc.ca/sds/index.html
Sustainable Development — Natural Resources Canada:
http://www.nrcan.gc.ca/dmo/susdev
West Kitikmeot/Slave Study Society:
http://www.wkss.nt.ca
World Wide Fund for Nature Arctic Programme:
http://www.panda.org/resources/inthefield/arctic/home.htm
Yukon First Nations Contact Page:
http://www.yukonsite.com/firstnations.htm

Les peuples autochtones et le développement durable dans l'Arctique canadien

Canada

Les peuples autochtones et le développement durable dans l'Arctique canadien

Une contribution canadienne au dialogue sur l'utilisation des terres qui se tiendra durant la huitième session de la Commission du développement durable des Nations Unies, du 24 avril au 5 mai 2000

Ottawa, Canada

2000

Collection Monographies sur le développement durable au Canada

L'aménagement forestier durable, monographie n° 1

Le transport durable, monographie n° 2

La protection des mers et des océans, monographie n° 3

Le développement durable : minéraux et métaux, monographie n° 4

La jeunesse canadienne : perspectives sur le développement durable, monographie n° 5

Le Canada et les eaux douces : expérience et pratiques, monographie n° 6

Les océans du Canada : expérience et pratiques, monographie n° 7

Assurer l'avenir du milieu rural : le développement rural et l'agriculture durable au Canada, monographie n° 8

L'aménagement forestier durable : un engagement soutenu au Canada, monographie n° 9

L'industrie des minéraux et des métaux : vers un avenir durable, monographie n° 10

Les peuples autochtones et le développement durable dans l'Arctique canadien, monographie n° 11

La contribution des sciences de la Terre à la gestion durable des ressources et des terres, monographie n° 12

Leçons de la nature : l'approche écosystémique et la gestion intégrée des terres au Canada, monographie n° 13

Accessibles sur Internet sur la Voie verte d'Environnement Canada (http://www.ec.gc.ca).

* * * * * * * * * * * *

Un nombre restreint d'exemplaires de cette publication est disponible gratuitement aux endroits suivants :

Service de renseignements
Ministère des Affaires étrangères et
du Commerce international
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario) K1A 0G2

Téléphone : 1 800 267-8376 (sans frais partout au Canada)
(613) 944-4000
Télécopieur : (613) 996-9709
Courriel : sxci.enqserv@extott09.x400.gc.ca

Publications et renseignements au public
Affaires indiennes et du Nord Canada
Ottawa (Ontario) K1A OH4

Téléphone : (819) 997-0380
Télécopieur : (819) 953-3017
Courriel : InfoPubs@inac.gc.ca

Également accessible sur Internet sur le site Web des Affaires indiennes et du Nord Canada (http://www.inac.gc.ca).

Des exemplaires de la présente ont été mis à la disposition des bibliothèques universitaires, collégiales et publiques par l'entremise du Programme des services de dépôt.

Photos de la page couverture : Eric Loring.

©Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2000
N° de cat. E2-136/11-2000
ISBN 0 - 662-64830-7

Imprimé sur du papier recyclé.

Table des matières

AVANT-PROPOS v

INTRODUCTION 1

APERÇU DE L'ARCTIQUE CANADIEN 2
- Les gens : diversité culturelle et riche patrimoine 2
- La géographie physique : un territoire vaste et diversifié 3
- L'économie : optimisme et débouchés 4
- Le cadre politique : adaptation à de nouvelles réalités 4

LE VOYAGE COMMENCE : LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, LES PEUPLES AUTOCHTONES ET L'ARCTIQUE CANADIEN 5
- Le développement durable : le passé et l'avenir pour les collectivités autochtones de l'Arctique canadien 5
- L'Arctique en évolution 6
- Le développement durable et la communauté mondiale 7
- Les peuples autochtones du Canada et le Sommet de Rio 7
- La Déclaration de Rio 8
- Action 21 8

ÉTABLISSEMENT DE PARTENARIATS POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS L'ARCTIQUE CANADIEN 9
- Renforcer les collectivités autochtones du Nord 9
- Efforts intérieurs déployés par le Canada pour le développement durable 12
- Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable 12

L'UNION DES EFFORTS : RAFFERMIR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET CIRCUMPOLAIRE 13
- Questions internationales 13
  - Pollution transfrontalière à grande distance 13
  - Changements climatiques 14
  - Diversité biologique 15
  - Le Canada et l'Union européenne : l'enjeu des normes de piégeage 15
- Relations circumpolaires 16
  - Organisations autochtones 16
  - Ambassadeur aux Affaires circumpolaires 16
  - Le Conseil de l'Arctique 17
  - Le Conseil euro-arctique de la mer de Barents 18

PRENDRE ACTE : L'ARCTIQUE CANADIEN ET LES NOUVEAUX ENJEUX AU XXIe SIÈCLE 19

CONCLUSION 20

LECTURES RECOMMANDÉES 22

SITES WEB 24

Avant-propos

À l'occasion de sa huitième session, au printemps 2000, la Commission du développement durable (CDD) des Nations Unies fera le point sur les progrès accomplis dans le monde relativement au chapitre 10 d'Action 21, « Conception intégrée à la planification et à la gestion des terres ». Le Canada est le deuxième pays du monde en superficie; aussi, les enjeux liés à la mise en valeur durable des terres sont-ils indissociables de son histoire en plus d'être essentiels à son bien-être futur. En guise de contribution au dialogue sur l'utilisation des terres, le Canada a produit une série de six monographies dans lesquelles il décrit son expérience et fait état des défis qui restent à relever en vue d'intégrer le développement durable.

L'agriculture et les forêts seront des thèmes particuliers au programme de la CDD-8. Reconnu à travers le monde pour son blé des prairies, le Canada pratique des méthodes d'agriculture durable qui, à l'instar des autres utilisées à l'étranger, ont des répercussions mondiales. Dans sa première monographie, le Canada relate son expérience dans le domaine de l'agriculture durable. Tout comme les prairies, les immenses forêts et le paysage accidenté du Bouclier canadien riche en minéraux sont des symboles distinctifs du Canada. Pour cette session de la CDD, le Canada a actualisé les monographies sur les forêts et sur les minéraux et métaux qu'il avait produites en prévision de l'examen quinquennal d'Action 21 en 1997.

La mise en valeur durable des régions arctiques présente de formidables défis au Canada comme dans les autres pays qui partagent ces régions circumpolaires. Le Canada s'emploie d'ailleurs à relever ces défis en collaborant avec les peuples autochtones et les gouvernements des territoires, dont le tout nouveau territoire du Nunavut qui a été créé le 1er avril 1999. De concert avec les autres pays membres du Conseil de l'Arctique, il cherche des moyens de faire mieux comprendre au monde l'impact des activités du Sud sur l'environnement sensible de l'Arctique. À cet égard, il a préparé une monographie traitant du développement durable et des peuples autochtones dans l'Arctique canadien.

Pour réussir à mettre en œuvre une politique de développement durable, il est essentiel de bien saisir la nature des enjeux en cause. Dans cette quête du savoir, on ne saurait sous-estimer le rôle de la science. Le Canada a élaboré deux autres monographies portant sur cette question. L'une d'elles donne un aperçu des applications des sciences de la Terre dans la collecte et l'interprétation de données scientifiques qui contribuent à l'établissement de politiques. Dans l'autre, le Canada conclut sa série de monographies pour la CDD-8 en examinant l'expérience qu'il a acquise au sujet d'une approche écosystémique visant l'élaboration de principes du développement durable.

La présente monographie cerne les progrès relatifs réalisés en regard du chapitre 26 d'Action 21, « Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de

leurs communautés » et est offerte en guise de contribution à la Journée des peuples autochtones organisée au cours de la session. Elle retrace, en particulier, les efforts déployés par le gouvernement du Canada pour donner suite aux engagements de poursuivre le développement durable avec les collectivités autochnones de l'Arctique canadien et pour en tirer parti.

Cette monographie représente le point de vue du gouvernement du Canada. Toutefois, pour la préparer, celui-ci a largement bénéficié des avis des gouvernements du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut et de ceux de plusieurs organisations autochtones, dont la Conférence circumpolaire inuite et l'Inuit Tapirisat du Canada.

Pour le Canada, la meilleure façon de représenter le développement durable est de le comparer à un voyage et non à une destination. Les monographies présentées ci-dessus, ainsi que les autres déjà parues dans la collection Monographies sur le développement durable au Canada, constituent des étapes de ce voyage. Nous vous invitons à vous joindre à nous pour partager notre expérience.

Les peuples autochtones et le développement durable dans l'Arctique canadien

INTRODUCTION

Le voyage commence par les préparatifs du Sommet de Rio de 1992 menés globalement en collaboration avec les Autochtones. Bien avant Rio, le gouvernement du Canada et les communautés autochtones du Nord avaient enclenché des processus pour jeter les bases institutionnelles de l'habilitation et de la constitution de capacités dans ces collectivités. La monographie passe en revue certains des progrès réalisés depuis Rio dans cette tâche complexe modelée par l'engagement du Canada à l'égard du développement durable. Le gouvernement du Canada est d'avis que la gestion de l'ensemble croissant de défis auxquels font face les collectivités autochtones du Nord canadien sur le plan environnemental, économique, social ou culturel passe forcément par l'instauration d'institutions et le développement de capacités.

« On peut comparer la recherche du développement durable à une conquête. Guidée par le besoin d'améliorer la prise de décisions, cette conquête passe par l'exploration de nouvelles façons de penser et d'agir à mesure que sont intégrées les perspectives économiques, environnementales et sociales. »
— Commissaire à l'environnement et au développement durable, Rapport de 1998, *par. 5.1*

Si bien des processus décrits ici sont de nature courante, on dénombre de plus en plus de mesures pratiques que les collectivités autochtones elles-mêmes enclenchent et mettent en application. Quelques-unes sont mentionnées ici; on consultera toutefois les sites Web dont les adresses sont fournies pour trouver des renseignements supplémentaires à jour.

Un résumé du rapport de 1999 du commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada peut servir à mettre en contexte certains des défis que ne cesse de poser cette vaste région isolée du Canada. Même si les progrès sont forcément lents et cumulatifs, il y a place à l'optimisme. Le gouvernement du Canada s'est engagé à travailler dans le cadre de partenariats avec les peuples autochtones et les gouvernements territoriaux du Nord pour trouver des moyens pratiques de relever les défis. Il faut également savoir que les gouvernements provinciaux et les gouvernements territoriaux du Nord, tout comme des organisations non gouvernementales, entreprises et industries du Nord canadien, s'emploient activement à instaurer le développement durable et

---

Notes :

Au Canada, le terme « autochtone » découle de la *Loi constitutionnelle de 1982* et englobe les Indiens d'Amérique du Nord (Premières nations), les Inuits et les Métis du Canada. Même si son usage est répandu à l'échelle internationale, on rencontre aussi souvent le terme « indigène » pour rendre cette notion.

Tout au long de la monographie, on utilise indifféremment les termes « Arctique » et « Nord », lesquels ne se veulent pas une désignation géographique précise. La plupart des questions examinées sont communes aux communautés autochtones des trois territoires nordiques du Canada et des parties septentrionales de sept provinces canadiennes.

l'intendance responsable de l'environnement naturel. Bon nombre de ces démarches se font en collaboration avec le gouvernement du Canada.

APERÇU DE L'ARCTIQUE CANADIEN

Les gens : diversité culturelle et riche patrimoine

Le Nord canadien est d'abord et avant tout la patrie des communautés autochtones. Leur attachement à la terre et leur dépendance des ressources locales pour la subsistance physique et spirituelle sont des caractéristiques profondément enracinées de leur patrimoine culturel. Chacun des groupes d'Inuits et des Premières nations s'identifie à un territoire traditionnel façonné par des milliers d'années d'occupation continue. Les collectivités, implantées principalement le long des grands cours d'eau et du littoral, sont éparpillées dans cette immense région. Pour bon nombre d'entre elles, le seul moyen d'accès est par la voie des airs ou par le transport fluvial et maritime en saison.

Au Yukon, environ 21 p. 100 des 31 000 habitants sont des Autochtones; dans les Territoires du Nord-Ouest, 50 p. 100 des 42 000 habitants le sont tandis qu'au Nunavut, la proportion atteint 85 p. 100 chez les 25 000 habitants du territoire. Au Nunavik et dans le nord du Labrador, les Inuits et les Premières nations constituent la majorité de la population résidente. Unis par une langue commune, quelque 41 000 Inuits vivent dans 53 collectivités disséminées dans le nord du Canada. Dans 46 autres collectivités, les Premières nations constituent souvent la population majoritaire. La caractéristique démographique la plus percutante de la population autochtone est sa jeunesse — en

Photo : Eric Loring

effet, 50 p. 100 de la population a moins de 15 ans — ce qui n'est pas sans laisser présager d'importants défis dans un proche avenir qui sera façonné par les besoins de cette très jeune société.

Mis à part les premiers explorateurs, aventuriers et missionnaires, il faudra attendre la première moitié du XX^{e} siècle avant que des non-Autochtones s'établissent en nombre dans le Nord. Et encore, il s'agissait de gens de passage qui dispensaient des services gouvernementaux, faisaient partie de la Gendarmerie royale du Canada, participaient à des activités militaires ou s'adonnaient à l'exploration et l'extraction des ressources. De plus en plus de gens s'y s'établissent maintenant de façon permanente. La majorité d'entre eux vivent dans les grands centres administratifs comme Whitehorse, Yellowknife, Kuujjuaq, Inuvik et Iqaluit.

La géographie physique : un territoire vaste et diversifié

C'est la diversité des paysages, des climats et des écosystèmes qui caractérise le Nord canadien. Les températures en hiver, le jour, peuvent facilement tomber sous la barre des 50 degrés Celsius au-dessous de zéro alors qu'en été, le mercure peut dépasser les 30 degrés Celsius dans certaines régions. Les réserves d'eau douce sont abondantes. La toundra, les forêts subarctiques, les plaines côtières, les montagnes et les mers arctiques abritent une faune et une flore très variées dont les manifestations vont de la présence discrète de minuscules et délicates fleurs d'été aux grandioses déploiements migratoires de hardes de caribous et de milliers d'oies blanches. La région revêt une importance planétaire, car certaines espèces, surtout des oiseaux et certains mammifères marins, parcourent de longues distances pour rallier des régions tempérées ou tropicales, voire antarctiques. Des millions d'oiseaux migrateurs viennent s'y reproduire.

Vents et courants marins créent un large éventail de conditions climatiques et écologiques pour une faune et une flore variées, contribuant à faire du Nord un système d'alerte avancée pour le reste de la planète. Longtemps perçu comme territoire vierge, le Nord souffre maintenant des effets des polluants transportés par l'air et par l'eau ainsi que du réchauffement planétaire. L'amincissement de la couche d'ozone soumet les écosystèmes nordiques à des niveaux élevés de rayonnement ultraviolet dont on ignore encore les conséquences. En certains endroits, les aménagements industriels, les activités militaires et les établissements humains ont provoqué des bouleversements surtout attribuables aux effets de l'élimination des déchets. Compte tenu de la fragilité de ses écosystèmes, le Nord met davantage de temps à se remettre des effets de l'activité humaine. Aussi, importe-t-il de coordonner les démarches pour équilibrer les besoins de conservation et de développement.

L'économie : optimisme et débouchés

Le développement durable dans l'Arctique canadien se heurte à des défis et des difficultés d'un genre unique : éloignement des marchés primaires, infrastructure de transport limitée, coûts de transport et de communication élevés, manque de capitaux, coûts élevés de l'énergie et faible population peu spécialisée et sous-scolarisée. En raison de ces facteurs, les possibilités économiques sont inégalement réparties dans le Nord.

Jusque dans les années 1800 et au début des années 1900, l'économie reposait sur les activités de récolte traditionnelle. Toutefois, cette économie de subsistance s'est radicalement modifiée avec l'avènement de la chasse à la baleine dans l'Arctique de l'Est et l'expansion de la traite des fourrures dans le Nord qui ont donné à l'argent et aux objets de commerce de l'importance aux yeux de la population autochtone. À l'échelle mondiale, le marché va en grandissant en ce qui concerne les produits du Nord, dont la viande, le poisson, les arts et l'artisanat ainsi que les technologies arctiques. Aujourd'hui, l'économie repose sur un ensemble d'activités de récolte, d'emplois rémunérés et de versements d'aide sociale.

« Dans tous les villages, et en particulier dans les centres régionaux plus peuplés, l'activité économique se diversifie de plus en plus. Ceci dit, la mise en valeur des nouvelles occasions de développement économique n'a pas atténué le désir profondément enraciné des Inuit de préserver un mode de vie fondé sur la chasse. L'observateur occasionnel de la vie communautaire ne constatera pas nécessairement la pratique d'activités traditionnelles, mais les liens étroits unissant le peuple à la nature demeurent fondamentaux pour tous les Inuit. »

— Inuit Tapirisat du Canada,
Les Inuit du Canada

Les emplois directs dans l'administration et dans les services de soutien de l'administration arrivent au premier rang pour ce qui est du revenu d'emploi, suivis de ceux dans les industries primaires d'extraction ou d'exploitation des ressources comme l'or, l'argent, le plomb, le zinc, le diamant, le pétrole et le gaz, et, dans une moindre mesure, dans les secteurs de la pêche et de l'exploitation forestière. Le tourisme est en expansion rapide mais on en ignore encore le potentiel. Pour la plupart, les projets locaux de développement économique ont été fortement subventionnés par les gouvernements fédéral et territoriaux.

Grâce au règlement récent de leurs revendications territoriales, les collectivités autochtones ont maintenant de plus en plus accès aux capitaux d'investissement, et elles s'en servent. Les nouveaux programmes économiques en cours sont nombreux et intéressants. Lignes aériennes, pêches côtières et hauturières, tourisme culturel, entreprises de transport, exploitation minière et mise en valeur des hydrocarbures, et coentreprises avec d'autres entités intéressées au développement, aident à imprimer un nouveau mouvement économique. Par exemple, la deuxième compagnie aérienne en importance du Canada, First Air, appartient à ses exploitants qui sont des Inuits.

Le cadre politique : adaptation à de nouvelles réalités

Pour l'essentiel, l'Arctique canadien est administré par trois gouvernements territoriaux. Au cours des 30 dernières années,

l'évolution politique des territoires nordiques du Canada a abouti à l'instauration d'un gouvernement représentatif et responsable au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Plus récemment, soit le 1er avril 1999, un nouveau territoire distinct appelé Nunavut a été créé dans l'est de l'Arctique. La création du Nunavut rapprochera le gouvernement des résidents arctiques de cette région qui sont pour la plupart des Inuits. Le gouvernement du Canada envisage maintenant le transfert du contrôle et de la gestion des terres et des ressources aux gouvernements territoriaux du Nord.

La *Loi constitutionnelle de 1982* a reconnu et affirmé les droits ancestraux et issus des traités des peuples autochtones du Canada. Les droits qui existaient à cette époque dans le cadre d'ententes sur les revendications territoriales, ou qui ont été acquis par la suite, ont été assimilés à des droits issus de traités. Depuis le milieu des années 1970, de nombreux processus de négociation ont été enclenchés par le gouvernement du Canada, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les collectivités autochtones pour régler des revendications territoriales de longue date et combler les aspirations à l'autonomie gouvernementale.

Le règlement des revendications territoriales des collectivités autochtones et la négociation d'ententes sur l'autonomie gouvernementale au cours des deux dernières décennies ont entraîné l'implantation de nouveaux systèmes, processus et institutions de gouvernement de nature à promouvoir les pratiques sociales et culturelles des Autochtones et à susciter davantage de participation à la gestion des terres, des ressources et de l'environnement.

LE VOYAGE COMMENCE : LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, LES PEUPLES AUTOCHTONES ET L'ARCTIQUE CANADIEN

Le développement durable : le passé et l'avenir pour les collectivités autochtones de l'Arctique canadien

L'utilisation durable des ressources — poisson, forêt, faune — correspond à un mode de vie chez les populations autochtones de l'Arctique. Les peuples autochtones comptent toujours sur l'exploitation durable des ressources renouvelables pour assurer leur subsistance culturelle, physique et économique. Cette dépendance leur fait toutefois courir de grands risques, les laissant à la merci des polluants industriels et agricoles qui s'infiltrent dans la chaîne alimentaire et des campagnes visant à stopper la récolte d'animaux sauvages et la commercialisation des produits qui en dérivent. Par ailleurs, les collectivités autochtones du Nord canadien sont elles-mêmes à explorer de nouvelles avenues de

développement économique; elles doivent toutefois jauger les nouveaux débouchés tout en tenant compte de leur volonté de préserver les valeurs et modes de vie traditionnels attachés à la terre et à la faune. Les régimes novateurs de gestion des terres et des ressources mis en place grâce aux ententes sur les revendications territoriales, les nouveaux régimes d'autonomie gouvernementale et de gouvernement populaire et une base de renseignements qui s'enrichit, voilà autant de facteurs qui convergent dans le Nord canadien pour aider à préserver et à protéger l'environnement nordique relativement peu pollué.

L'Arctique en évolution

L'Arctique est maintenant reconnu comme le baromètre de l'environnement planétaire. Puits des polluants transfrontaliers, l'Arctique emmagasine des contaminants toxiques provenant pour la plupart de sources extérieures. Les changements climatiques planétaires commencent également à se répercuter sur les écosystèmes arctiques, notamment sur les populations d'animaux sauvages, leur habitat et leurs modes migratoires. L'augmentation des rayons ultraviolets découlant de l'amincissement de la couche d'ozone au printemps présente des risques sérieux tant pour les écosystèmes que pour les gens. Ces changements peuvent avoir de très graves effets à long terme sur les cultures et les économies des collectivités autochtones de l'Arctique.

« Les populations et communautés autochtones [...] ont un rôle vital à jouer dans la gestion et le développement de l'environnement du fait de leur connaissance du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les États devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable. »

— Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, *principe 22*

Les campagnes internationales menées contre la chasse et le piégeage ont réussi à semer certains obstacles sur la route du commerce des produits traditionnels provenant de la faune nordique. Bien que peu nombreux, ces obstacles ont nettement gêné le commerce international de ces produits et ont eu des répercussions économiques et culturelles dévastatrices sur

Photo : Eric Loring

nombre de communautés autochtones du Nord. Taux de chômage élevé, problèmes de santé et maux sociaux et économiques sont devenus de graves enjeux. À l'heure actuelle, peu d'emplois de rechange s'offrent aux communautés autochtones du Nord. Ce n'est que depuis une quinzaine d'années que ces communautés ont commencé à vraiment intégrer la fonction publique et les secteurs de l'exploitation minière et de l'énergie. L'exploitation des ressources non renouvelables suscite encore des tensions dans certaines d'entre elles.

Le gouvernement du Canada et les peuples autochtones s'emploient ensemble à forger des partenariats, à renforcer les capacités locales et à trouver de meilleures ou d'autres façons de fonctionner et de faire les choses. Ils cherchent également à accroître la participation aux prises de décisions à l'échelle mondiale dans les meilleurs intérêts de cette région potentiellement prospère mais néanmoins vulnérable.

Le développement durable et la communauté mondiale

Quand *Notre avenir à tous*, le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (également connu sous le nom de « Commission Brundtland ») est apparu sur la scène mondiale en 1987, le concept de développement durable a irradié dans l'ensemble de la communauté internationale. Chez les populations autochtones du Canada, il a été proclamé comme la confirmation, voire la reconnaissance que le fait de vivre en harmonie avec l'environnement naturel doit devenir le mode de vie de l'avenir et non seulement du présent.

« Aux yeux des Inuits, le concept de développement durable n'est pas qu'une belle théorie véhiculée par des mots. La survie de la culture inuite dans le prochain siècle et au-delà en dépend. Ne s'approprier une ressource que dans la mesure de ses besoins et n'en rien gaspiller, voilà des notions qu'ignorent les sociétés industrialisées. C'est là pourtant le principe directeur qui a permis aux Inuits de survivre et à leur culture, de prospérer dans l'un des environnements les plus austères de la planète. »

— Conférence circumpolaire inuite, Agenda 21 from an Inuit Perspective [traduction]

En juin 1992, des dirigeants de 179 pays et des représentants de centaines d'organisations non gouvernementales et autochtones ont assisté à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement pour discuter de la relation critique qui existe entre la santé de l'environnement et le développement économique de la planète. La *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, accompagnée par Action 21, un engagement non légalement contraignant à agir, a été signée par ces dirigeants qui ont pour la plupart entériné également les conventions sur la diversité biologique et les changements climatiques qui, elles, ont force exécutoire, et avalisé un ensemble de principes relatifs aux forêts.

Les peuples autochtones du Canada et le Sommet de Rio

Dès le départ et de multiples façons, le gouvernement du Canada a appuyé sans compter la participation de ses peuples autochtones aux préparatifs du Sommet de Rio. En 1991, le *Rapport national du Canada :*

Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Brésil, juin 1992 a été publié et des organisations nationales représentant les Autochtones du Canada faisaient partie du Comité directeur chargé de sa rédaction. Avec le soutien financier du gouvernement du Canada, les collectivités autochtones ont pu contribuer à la substance des négociations et des débats qui ont abouti aux documents de la Conférence et aux événements parallèles.

La Déclaration de Rio

La Déclaration de Rio renferme 27 principes qui définissent les droits et responsabilités des nations à la recherche du développement et du mieux-être humains et mentionne expressément les peuples autochtones et leurs communautés. Elle énonce que la seule façon de garantir le progrès économique à long terme à l'avantage de l'humanité est de le lier à la protection de l'environnement. Cette mesure est irréalisable sauf si les nations établissent des partenariats mondiaux mettant à contribution les gouvernements, leurs citoyens et les principaux secteurs de la société civile.

Action 21

Action 21 est le plan d'action pour le développement durable à l'échelle planétaire, au XXI[e] siècle, qui découle des 27 principes de la Déclaration de Rio. Revêt un intérêt de premier plan pour les peuples autochtones le fait que le développement durable soit un concept intégrant les préoccupations humaines et environnementales. Contrairement à certaines régions du globe, l'Arctique n'a pas fait l'objet d'une attention précise dans Action 21.

Action 21 comporte 40 chapitres qui suscitent tous l'intérêt des peuples autochtones, mais il s'en trouve un, le chapitre 26, intitulé « Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés », qui s'adresse expressément à eux. Trois objectifs principaux constituent une plate-forme devant permettre aux peuples autochtones, dans le cadre de partenariats avec les gouvernements, d'en arriver à une approche commune du défi de l'intégration de l'environnement et du développement.

Action 21 a adopté une approche écosystémique et régionale de la gestion de l'environnement qui complète la perspective des peuples autochtones du Nord. D'autres chapitres d'Action 21, qui portent sur la gestion intégrée des ressources, les modes de consommation, les ressources humaines et l'éducation à l'environnement, présentent des lignes directrices utiles pour promouvoir les buts de la durabilité dans le Nord canadien.

« En tant que peuple qui, depuis des siècles, a vécu en harmonie avec la nature et en communion avec elle, les autochtones du Canada sont dépositaires d'une connaissance et d'une expérience inestimables dont ils peuvent faire profiter le reste de la société canadienne [...] Devant cet état de fait et ayant reconnu que les personnes qui subissent les conséquences des décisions devraient avoir voix au chapitre, les gouvernements [...] ont pris conscience du besoin de collaborer avec les autochtones [...] »

— Rapport national du Canada : Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, *1991*

ÉTABLISSEMENT DE PARTENARIATS POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS L'ARCTIQUE CANADIEN

Renforcer les collectivités autochtones du Nord

Le gouvernement du Canada poursuit ses efforts, particulièrement en réponse au *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (1996), pour habiliter les collectivités autochtones canadiennes en matière de gestion des terres et des ressources. Il s'est engagé à régler les revendications territoriales en souffrance des collectivités autochtones du Nord canadien et à négocier des ententes d'autonomie gouvernementale. Graduellement, ces efforts au titre des revendications territoriales et de l'autonomie gouvernementale ont convergé vers des programmes de développement durable.

L'engagement du Canada face au développement durable repose sur sept principes directeurs articulés dans le Guide de l'écogouvernement, *à savoir : l'approche intégrée, l'amélioration continue, l'obligation de rendre compte, la gérance partagée, une approche écosystémique, le principe de précaution et la prévention de la pollution.*

L'approche du Canada, unique en son genre, à l'égard de la conclusion de traités a été élaborée après la décision *Calder*, un arrêt-clé rendu par la Cour suprême du Canada au sujet des droits des Autochtones. Conformément à la politique actuelle sur les revendications territoriales globales, adoptée au milieu des années 1980, la plupart des règlements comportent maintenant des titres fonciers, une indemnité financière, des droits de récolte de ressources fauniques, tant terrestres que marines, et une participation garantie des communautés autochtones aux prises de décisions se rapportant à la gestion des terres et de l'environnement.

Le premier grand traité moderne à être conclu a été la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (1975) qui s'applique aux Inuits du Nunavik et aux Cris de la baie James. Cette convention représentait une nouvelle étape dans la négociation de traités avec les gouvernements et a donné au gouvernement du Canada l'élan nécessaire pour négocier d'autres traités modernes avec les collectivités autochtones.

« J'aimerais que mes enfants et mes petits-enfants connaissent les enseignements des Inummaritt (Aînés) mais en même temps je veux qu'ils réussissent en faisant de bonnes études à la moderne, en occupant de bons emplois et en connaissant le monde des ordinateurs. »

— John Kaunaq, Naujaat (Nunavut)
[traduction]

L'établissement de régimes de cogestion des terres et des ressources constituait l'une des caractéristiques les plus importantes de ces ententes sur les revendications territoriales. Les offices de cogestion, qui comptent des représentants du gouvernement fédéral, du gouvernement territorial ou provincial et des collectivités autochtones, confèrent des pouvoirs de décision sur la plupart des questions concernant l'utilisation et la gestion des terres et des ressources. On prend bien soin de s'assurer que ces régimes répondent aux priorités et besoins changeants des collectivités autochtones, à leurs connaissances, à leurs perceptions et à leurs compétences en recherche. Pour être efficaces, ces régimes doivent reposer sur le respect mutuel et être sensibles à la dynamique inter-culturelle. Ces offices fonctionnent en langues autochtones de même qu'en anglais et en français.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Ententes modernes sur les revendications territoriales dans le Nord canadien

La propriété autochtone de grandes superficies de terre dans les territoires a été reconnue dans les ententes modernes sur les revendications territoriales. Voir, par exemple, les ententes suivantes :

- Convention de la Baie-James et du Nord québécois (1975)
- Entente sur les revendications des Inuvialuit (Arctique de l'Ouest; 1984)
- Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in (1992)
- Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (1993)
- Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu (1993)
- Accord-cadre définitif entre le gouvernement du Canada, le Conseil des Indiens du Yukon et le gouvernement du Yukon (1993)
- Entente sur la revendication du Conseil des Tlingit de Teslin (1995)
- Entente sur la revendication de la Première nation des Nacho Nyak Dun (1993)
- Entente sur les revendications des Premières nations de Champagne et d'Aishihik (1995)
- Entente sur la revendication de la Première nation des Gwich'in Vuntut (1995)
- Entente définitive avec la Première nation de Selkirk (1997)
- Entente définitive avec la Première nation de Little Salmon/Carmacks (1997)
- Entente définitive avec la Première nation des Tr'ondëk Hwëch'in (1998)

On compte également deux traités historiques autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest : le Traité n° 8 (1899) et le Traité n° 11 (1921).

À cet égard, il convient de mentionner un exemple récent, en l'occurrence l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut conclu en juin 1993 par les gouvernements fédéral et territorial et une organisation représentant les Inuits du territoire maintenant appelé le Nunavut. L'Accord établissait les plans visant la création d'un nouveau gouvernement territorial qui donnerait aux résidents du Nunavut un plus grand contrôle sur leur avenir. Les droits issus de traités des collectivités autochtones du Nunavut qui découlent de cette entente sont reconnus et affirmés dans la Constitution canadienne. Après la ratification — d'abord par un référendum tenu dans l'ensemble du Nunavut puis par le Parlement du Canada — l'Accord a été sanctionné par une loi fédérale. La mise en place des commissions et agences, y compris des offices de cogestion, se poursuit.

Parallèlement à la loi sanctionnant l'Accord, le gouvernement du Canada a adopté la *Loi sur le Nunavut* en juin 1993. La Loi établissait des institutions de gouvernement territorial démocratique qui ont pris forme le 1er avril 1999. Si l'Assemblée législative élue et le Cabinet ont leur siège à Iqaluit — la capitale — les opérations administratives, elles, sont décentralisées et ont été implantées dans les collectivités de l'ensemble du territoire. Le gouvernement du Nunavut a la charge de l'éducation, de la santé, des services sociaux, de l'administration de la justice et de la plupart des autres responsabilités de type provincial. Les communications entre ces ministères et organismes sont facilitées par la technologie moderne de l'informatique et des télécommunications.

Une saine gestion des ressources repose sur l'amélioration des connaissances scientifiques et l'utilisation de technologies de pointe. Le gouvernement fédéral coordonne l'élaboration d'une stratégie sur les sciences et la technologie pour ses activités dans l'Arctique canadien qui comprend l'engagement d'intégrer les connaissances, les perceptions et les valeurs des communautés autochtones pour que les prises de décisions soient fondées sur le savoir.

Ententes modernes sur les revendications territoriales dans le Nord canadien

La propriété autochtone de grandes superficies de terre dans les territoires a été reconnue dans les ententes modernes sur les revendications territoriales. Voir, par exemple, les ententes suivantes :

- Convention de la Baie-James et du Nord québécois (1975)
- Entente sur les revendications des Inuvialuit (Arctique de l'Ouest; 1984)
- Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in (1992)
- Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (1993)
- Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu (1993)
- Accord-cadre définitif entre le gouvernement du Canada, le Conseil des Indiens du Yukon et le gouvernement du Yukon (1993)
- Entente sur la revendication du Conseil des Tlingit de Teslin (1995)
- Entente sur la revendication de la Première nation des Nacho Nyak Dun (1993)
- Entente sur les revendications des Premières nations de Champagne et d'Aishihik (1995)
- Entente sur la revendication de la Première nation des Gwich'in Vuntut (1995)
- Entente définitive avec la Première nation de Selkirk (1997)
- Entente définitive avec la Première nation de Little Salmon/Carmacks (1997)
- Entente définitive avec la Première nation des Tr'ondëk Hwëch'in (1998)

On compte également deux traités historiques autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest : le Traité n° 8 (1899) et le Traité n° 11 (1921).

À cet égard, il convient de mentionner un exemple récent, en l'occurrence l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut conclu en juin 1993 par les gouvernements fédéral et territorial et une organisation représentant les Inuits du territoire maintenant appelé le Nunavut. L'Accord établissait les plans visant la création d'un nouveau gouvernement territorial qui donnerait aux résidents du Nunavut un plus grand contrôle sur leur avenir. Les droits issus de traités des collectivités autochtones du Nunavut qui découlent de cette entente sont reconnus et affirmés dans la Constitution canadienne. Après la ratification — d'abord par un référendum tenu dans l'ensemble du Nunavut puis par le Parlement du Canada — l'Accord a été sanctionné par une loi fédérale. La mise en place des commissions et agences, y compris des offices de cogestion, se poursuit.

Une saine gestion des ressources repose sur l'amélioration des connaissances scientifiques et l'utilisation de technologies de pointe. Le gouvernement fédéral coordonne l'élaboration d'une stratégie sur les sciences et la technologie pour ses activités dans l'Arctique canadien qui comprend l'engagement d'intégrer les connaissances, les perceptions et les valeurs des communautés autochtones pour que les prises de décisions soient fondées sur le savoir.

Parallèlement à la loi sanctionnant l'Accord, le gouvernement du Canada a adopté la *Loi sur le Nunavut* en juin 1993. La Loi établissait des institutions de gouvernement territorial démocratique qui ont pris forme le 1er avril 1999. Si l'Assemblée législative élue et le Cabinet ont leur siège à Iqaluit — la capitale — les opérations administratives, elles, sont décentralisées et ont été implantées dans les collectivités de l'ensemble du territoire. Le gouvernement du Nunavut a la charge de l'éducation, de la santé, des services sociaux, de l'administration de la justice et de la plupart des autres responsabilités de type provincial. Les communications entre ces ministères et organismes sont facilitées par la technologie moderne de l'informatique et des télécommunications.

Au cours des prochaines années, le gouvernement du Nunavut mettra l'accent en priorité sur l'acquisition de capacités par les études, la formation et l'expérience en cours d'emploi. Le nouveau gouvernement compte un ministère du Développement durable. Les services de soutien à l'administration, la pêche à la crevette, le tourisme, la construction et l'exploitation minière comptent parmi les principales activités économiques envisagées pour le Nunavut. Toutefois, la préservation des écosystèmes naturels et de l'habitat demeurera une priorité, trois nouveaux parcs nationaux devant y être créés et des plans de gestion établis pour toutes les aires de conservation et tous les parcs.

La collectivité de Sanikiluaq dans la région de la baie d'Hudson du Nunavut a été reconnue par les Amis des Nations Unies pour ses initiatives communautaires favorables aux buts que poursuivent les Nations Unies. La communauté a consigné les connaissances autochtones des Inuits sur l'environnement et le mode de vie durable, démarche qui a reçu l'appui des Affaires indiennes et du Nord Canada. Le groupe international de conseillers a choisi Sanikiluaq pour recevoir le « We the Peoples : 50 Communities Award » à l'occasion du 50e anniversaire des Nations Unies.

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et la *Loi sur le Nunavut* sont des composantes de processus importants qui contribuent à modifier le visage de l'exercice des pouvoirs dans le Nord canadien. Si les négociations des revendications territoriales avec les communautés autochtones se poursuivent dans le Nord depuis les années 1970, c'est en août 1995 que le gouvernement du Canada a publié son guide de la politique fédérale intitulé *L'autonomie gouvernementale des autochtones : l'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie.*

Dans ce guide, la politique prévoit la négociation d'accords sur l'autonomie gouvernementale portant notamment sur l'éducation, la langue et la culture; les services de police; les soins de santé et les services sociaux; le logement; les droits de propriété; l'application des lois autochtones; et d'autres champs de compétence. Suivant les paramètres de ce cadre, le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les communautés autochtones, a enclenché des processus pour négocier des arrangements de nature pratique dans le but de concrétiser l'autonomie gouvernementale de ces communautés. L'acquisition de capacités est au cœur de toutes ces initiatives visant la conclusion de traités, l'adoption de lois et l'élaboration de politiques. Le Canada est à édifier dans l'Arctique des institutions et des modèles d'exercice des pouvoirs sensibles aux valeurs des communautés autochtones et des autres habitants de la région.

Ensemble, les ententes sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale donnent aux collectivités autochtones la capacité de décider des questions qui influent sur leur vie et leurs terres et de participer aux processus de cogestion. Sous la gouverne des Affaires indiennes et du Nord Canada, le gouvernement fédéral a tenu de vastes consultations auprès des dirigeants autochtones aux échelons national, régional et local afin de s'entendre avec eux sur la façon de mener les négociations. Le processus des revendications territoriales a abouti à des modifications aux lois et aux règlements, à des changements de politiques et à de nouveaux régimes de propriété foncière. Les Inuits du Nunavut, par exemple, possèdent maintenant collectivement plus de 350 000 kilomètres carrés de terres.

Efforts intérieurs déployés par le Canada pour le développement durable

Au fil de l'évolution des ententes sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale pour le Nord, le gouvernement du Canada a entrepris de remplir les engagements qu'il avait pris au Sommet de Rio dans le domaine du développement durable. À la suite du sommet, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie ainsi que le Projet de société ont été établis. Gouvernement, industrie, société civile et organisations autochtones ont été réunis pour examiner les engagements du Canada aux termes d'Action 21 et pour recenser la gamme des choix que doivent faire les Canadiens dans le but d'effectuer la transition vers un mode de vie davantage axé sur la durabilité.

Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable

Dès 1989, des groupes autochtones, des groupes environnementalistes et des groupes voués à la conservation exhortaient le gouvernement du Canada à mieux s'acquitter de ses obligations et de ses responsabilités face aux questions d'environnement et de développement durable. En 1995, l'équivalent environnemental du vérificateur général a été créé à la suite d'importantes modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général*, laquelle créait le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable au sein du Bureau du vérificateur général du Canada.

Selon la Loi, les ministres fédéraux devaient préparer des stratégies de développement durable pour leurs ministères et organismes, les déposer à la Chambre des communes d'ici décembre 1997 et les mettre à jour tous les trois ans. En modifiant cette loi, on a adopté la définition de développement durable énoncée dans le Rapport Brundtland : « développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. » Toujours par modification de ce texte de loi, on a mis en place un processus réglementaire de pétition publique pour permettre à la population d'avoir son mot à dire à l'égard des questions concernant l'environnement et le développement durable.

En 1995, le gouvernement du Canada a publié le *Guide de l'écogouvernement* à l'intention des ministères et organismes fédéraux afin de les épauler dans la préparation de leurs stratégies de développement durable. Selon le Guide, les trois principaux éléments du développement durable sont la qualité de vie, la prise de décision intégrée et l'équité.

La plupart des ministères fédéraux ont des responsabilités à l'égard du Nord, mais il s'en trouve quelques-uns dont les mandats intérieur et international ont des répercussions plus directes sur la vie dans le Nord,

Le commissaire à l'environnement et au développement durable est indépendant du gouvernement et il lui incombe d'examiner dans quelle mesure les politiques, programmes et dépenses du gouvernement contribuent à atteindre les objectifs de son programme en matière de développement durable et d'encourager le gouvernement, les parlementaires et le public à appuyer les démarches vers la réalisation des objectifs de développement durable.

Le commissaire surveille les progrès réalisés vers le développement durable et fait rapport à la Chambre des communes chaque année. En fournissant aux parlementaires une analyse et des recommandations objectives et indépendantes, le commissaire les aide à superviser l'ensemble des efforts déployés par le gouvernement fédéral pour protéger l'environnement et promouvoir le développement durable. En outre, le commissaire aide le gouvernement du Canada à rendre compte de ses politiques, opérations et programmes liés à l'environnement et au développement durable.

notamment Affaires indiennes et du Nord Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, Santé Canada, Transports Canada, Patrimoine canadien, et Pêches et Océans.

L'UNION DES EFFORTS : RAFFERMIR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET CIRCUMPOLAIRE

Les expériences tirées de l'Arctique canadien peuvent contribuer beaucoup aux processus internationaux. L'élaboration de stratégies planétaire et circumpolaire pour protéger ou promouvoir le développement durable dans l'Arctique canadien repose essentiellement sur la coopération régionale et internationale.

Comme d'autres régions du monde, le Nord est touché par les activités de ses nombreux voisins. Les polluants transfrontaliers s'accumulent dans les eaux ainsi que dans la flore et la faune du Nord, avec une tendance à se concentrer davantage à un niveau plus élevé dans la chaîne alimentaire. Dans l'organisme de certains Inuits de l'Arctique canadien par exemple, on trouve des taux élevés et préoccupants de polluants organiques persistants (POP) et de métaux lourds qui se sont accumulés du fait de leur régime alimentaire basé sur la consommation de mammifères marins. Comme bon nombre des polluants proviennent de l'extérieur de la région arctique, la coopération entre les pays du monde s'impose pour trouver des solutions à long terme. Le gouvernement du Canada et les peuples autochtones s'emploient activement à promouvoir une intervention internationale pour aborder ces enjeux planétaires, en soulignant la dimension humaine.

L'Arctique compte près des deux tiers du littoral canadien, l'un des plus longs du monde. Pêches et Océans (P&O) s'est engagé à appliquer sa stratégie de développement durable en faisant appel à une intendance partagée et à trouver des façons novatrices de développer cette approche. P&O conclut des ententes avec des collectivités autochtones du Nord pour gérer les ressources selon leurs droits issus de traités. La Stratégie des pêches autochtones, lancée en 1992, en est un exemple important. Avec l'entrée en vigueur en 1997 de la Loi sur les océans, *ce ministère a entrepris d'élaborer un cadre coordonné pour protéger l'intégrité des écosystèmes océaniques et pour amener le public, y compris les peuples autochtones, à participer à l'élaboration de politiques axées sur le développement durable des ressources côtières. Il s'agit de la première loi fédérale à mandater expressément un ministère ou un organisme fédéral à mettre à contribution les connaissances écologiques traditionnelles des peuples autochtones.*

Questions internationales

Pollution transfrontalière à grande distance

Le gouvernement du Canada et les collectivités autochtones du Nord sont très préoccupés par les effets de la pollution sur les écosystèmes nordiques et la santé humaine et ont uni leurs efforts à ceux de la communauté internationale pour faire adopter des traités régionaux et internationaux ayant force obligatoire dans le but de réduire la pollution transfrontalière à grande distance et notamment celle attribuable aux POP. Le financement fédéral s'étend au Canadian Arctic Indigenous Peoples Against POPs (CAIPAP) afin de permettre aux peuples autochtones de prendre une part active aux activités internationales visant à réduire de tels contaminants. Au nombre des succès récents figure l'ajout d'un protocole régional sur les POP à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance de la

Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU). Le protocole fait mention de la vulnérabilité de l'Arctique et de ses habitants autochtones à la présence des POP. Des négociations internationales visant à conclure une entente sur les POP sont en cours sous le parrainage du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Les peuples autochtones du Nord canadien s'emploient avec le Conseil saami, l'Association russe des populations autochtones du Nord et l'Association internationale des Aléoutes à promouvoir l'adoption d'une convention planétaire sur les POP, qui soit à la fois complète et vérifiable.

Au Canada, le gouvernement fédéral a établi un partenariat unique en son genre avec des organisations autochtones pour mettre en œuvre le Programme de lutte contre les contaminants dans le Nord. Le programme réunit des ministères fédéraux, des gouvernements territoriaux et des organisations autochtones qui s'efforcent ensemble de réduire et, si possible, d'éliminer les contaminants des aliments traditionnels et de fournir de l'information sur la consommation de ces aliments.

L'Initiative de développement durable des collectivités aide les collectivités canadiennes à accroître leur capacité de planifier et de prendre des décisions en leur donnant accès, par l'entremise d'Internet, à de l'information sur les ressources naturelles et les questions socio-économiques. Le programme a été lancé par le gouvernement du Canada en collaboration avec des collectivités de l'ensemble du pays et tous les paliers de gouvernement.

L'information recueillie par une collectivité est présentée sous forme de carte et peut être partagée à sa discrétion. Elle est générée de plusieurs façons : numériquement sur CD, électroniquement par Internet et sur support papier.

Changements climatiques

À ses assemblées générales dans les années 1980, la Conférence circumpolaire inuite a commencé à discuter des changements climatiques. En 1992, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été négociée afin de freiner les émissions de

Changement observé dans la superficie de glace marine, de 1900 à 1998. Pour la période allant de 1939 à 1952, c'est une moyenne qui apparaît parce que les données ne suffisent pas à montrer les variations annuelles.

Source : The Met.Office, Hadley Centre.

gaz à effet de serre et de limiter leurs concentrations dans l'atmosphère. La Convention fournit un cadre pour la coopération internationale en la matière mais ne renferme aucun engagement contraignant par rapport aux émissions de gaz à effet de serre. Reconnaissant qu'il fallait intervenir plus énergiquement pour réduire ces émissions, les nations ont négocié le Protocole de Kyoto (1997) qui fixe des limites ou des réductions d'émissions aux nations industrialisées par rapport aux niveaux de 1990.

La réalisation de ces engagements préoccupe beaucoup les collectivités autochtones du Nord canadien. Les preuves s'accumulent montrant que les changements climatiques, l'amincissement de la couche d'ozone et les rayons ultraviolets ont tous d'importantes conséquences négatives et cumulatives non seulement pour la région circumpolaire, sa faune et ses habitants mais pour la planète toute entière.

« La région arctique, en apparence si pure, est déjà souillée de polluants mortels et invisibles et est devenue, à mon avis, comme le canari dans le puits de la mine. Si le canari survit, alors nous pourrons tous survivre. Si nous pouvons réussir à convaincre les gens que l'empoisonnement d'un enfant inuit, de l'Arctique et de la planète ne font qu'un, nous aurons alors réussi à les conscientiser de telle sorte que des changements positifs sont inévitables. »

— Sheila Watt Cloutier, présidente de la Conférence circumpolaire inuite, juin 1998 [traduction]

Diversité biologique

La Convention des Nations Unies sur la diversité biologique renforce l'engagement croissant de la communauté mondiale envers le développement durable. Ses objectifs sont la préservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses composantes et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation de ressources génétiques. Il s'agit d'un instrument environnemental global de nature contraignante qui tient compte de l'importance des connaissances traditionnelles, des innovations et des pratiques des collectivités locales et des communautés autochtones eu égard à la préservation sur place de la diversité biologique.

Les collectivités autochtones sont représentées au sein d'un groupe de travail que le gouvernement du Canada a formé pour se faire aider dans l'application au pays de l'alinéa 8j) de la Convention et l'élaboration des positions canadiennes sur les tribunes internationales.

« Les effets du réchauffement planétaire se font déjà sentir dans le Nord canadien. La température moyenne de l'air dans le bassin du Mackenzie est plus élevée (elle a augmenté de 1,55 °C depuis 1860), et les glaces qui couvrent l'océan Arctique s'amincissent. »

— Commissaire à l'environnement et au développement durable, Rapport de 1999, *par. 6.9*

Le Canada et l'Union européenne : l'enjeu des normes de piégeage

En 1983, des militants pour les droits des animaux, qui étaient actifs sur la scène internationale, ont réussi à amener l'Europe à bannir l'importation des produits faits à partir de deux espèces de phoques non en péril. Au milieu des années 1990, cette mesure a été suivie de l'arrêt de l'importation de produits provenant des principales espèces sauvages d'animaux à fourrure. Ce boycottage a eu des répercussions dramatiques et parfois perturbatrices pour bien des gens du Nord, tout particulièrement les collectivités autochtones dont la subsistance dépend fortement, et depuis longtemps, de la chasse au phoque et du piégeage des animaux à fourrure.

En collaboration avec les peuples autochtones, le gouvernement du Canada a fait du lobbying en Europe, qui a abouti, en 1998, à la signature de l'Accord sur les normes de piégeage sans douleur avec l'Union européenne. Il s'agit du premier accord international à établir des moyens de mesurer scientifiquement la façon humanitaire de récolter de la faune. Il met en place un processus pour l'adoption d'équipement de piégeage moins cruel au Canada et dans les 15 États membres de l'Union européenne. Le gouvernement du Canada poursuit ses efforts visant à éliminer les restrictions commerciales qui découragent l'utilisation durable de produits fauniques provenant d'espèces non considérées en péril.

« Chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra : [...] sous réserve des dispositions de sa législation nationale, respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durables de la diversité biologique et en favorise l'application sur une plus grande échelle [...] »

— Convention sur la diversité biologique, alinéa 8j)

Relations circumpolaires

Organisations autochtones

Les collectivités autochtones reconnaissent depuis longtemps les bienfaits de la coopération circumpolaire. En 1977, la Conférence circumpolaire inuite (CCI) a été formée pour unir quelque 125 000 Inuits du Groenland, du Canada, de l'Alaska et, plus récemment, de la Tchoukotka, en Russie. La CCI se voue à la promotion du développement durable depuis 1986, année qui a marqué l'adoption de son document cadre *Towards an Inuit Regional Conservation Strategy*. En 1992, la CCI a publié *Principles and Elements for a Comprehensive Arctic Policy*, document devant servir à guider ses prises de décisions dans l'Arctique. Il s'agit d'un document crucial pour s'assurer que les décisions de la CCI touchant l'Arctique débouchent sur le développement durable.

Autres exemples de coopération entre les peuples autochtones : le Polar Bear Management in the Southern Beaufort Sea Agreement (1988) entre les Inuvialuit et les Inuits de l'Alaska et la participation des collectivités autochtones à la gestion de la harde de caribous de la Porcupine et de son aire de distribution en Alberta, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Ambassadeur aux Affaires circumpolaires

En 1994, le Canada a démontré la persistance de son engagement envers les affaires circumpolaires en créant le poste d'ambassadeur aux Affaires circumpolaires. Au départ, l'ambassadeur s'est vu confier la tâche de mener des négociations avec les sept autres États de l'Arctique (le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Suède, la Fédération de Russie et les États-Unis) pour établir le Conseil de l'Arctique, lequel a vu le jour en septembre 1996.

Mary May Simon, une Inuk du Nunavik (nord du Québec), a été nommée première ambassadrice aux Affaires circumpolaires du Canada le 31 octobre 1994. En octobre 1999, elle est devenue ambassadrice du Canada auprès du Royaume du Danemark tout en conservant ses responsabilités d'ambassadrice aux Affaires circumpolaires.

À titre de haut représentant du Canada pour l'Arctique, l'ambassadeur aux Affaires circumpolaires participe aux travaux en cours du Conseil de l'Arctique. De plus, il consulte les collectivités nordiques pour comprendre leurs besoins et savoir comment les traduire dans un programme d'action circumpolaire canadien.

Le Conseil de l'Arctique

Le Conseil de l'Arctique est l'un des éléments clés des efforts déployés par le Canada dans le Nord circumpolaire en ce qui concerne le développement durable. Il s'agit d'un forum de haut niveau destiné à promouvoir la coopération circumpolaire à l'égard des questions de développement durable qui revêtent un intérêt commun pour les États de l'Arctique et les habitants du Nord. La déclaration établissant le Conseil de l'Arctique prévoit que jusqu'à sept organisations autochtones internationales des États arctiques pourraient avoir le statut de participant permanent. Sont actuellement de ce nombre : la Conférence circumpolaire inuite, le Conseil saami, l'Association russe des populations autochtones du Nord et l'Association internationale des Aléoutes. Le Secrétariat des peuples autochtones, basé au Danemark, les soutient dans leurs travaux au Conseil de l'Arctique.

L'une des initiatives particulièrement novatrices appuyée par le Conseil de l'Arctique est l'établissement de l'Université de l'Arctique qui fait appel à la technologie de l'enseignement à distance et met l'accent sur le besoin, pour les peuples autochtones, d'apprendre les uns avec les autres et les uns des autres. Le Conseil, qui a pour mandat d'améliorer le bien-être économique, environnemental, social et culturel des gens du Nord, compte cinq groupes de travail.

Le **Groupe de travail sur le développement durable** réalise des projets sur divers aspects comme la télémédecine, l'écotourisme, la gestion des pêches ainsi que les enfants et les jeunes de l'Arctique.

Le groupe de travail chargé du **Programme de contrôle et d'évaluation de l'Arctique**, comme son nom l'indique, s'occupe de contrôler et d'évaluer les effets des polluants sur l'environnement et les résidents de l'Arctique, tout particulièrement les collectivités autochtones, de faire rapport sur l'état de l'environnement arctique et de donner des avis scientifiques aux ministres. Les recherches qui sont menées permettent pour une bonne part de justifier scientifiquement la nécessité d'imposer des contrôles internationaux sur les sources de pollution de l'Arctique. Elles ont également constitué la base des protocoles régionaux concernant les métaux lourds et les POP qui découlent de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance de la CEE-ONU.

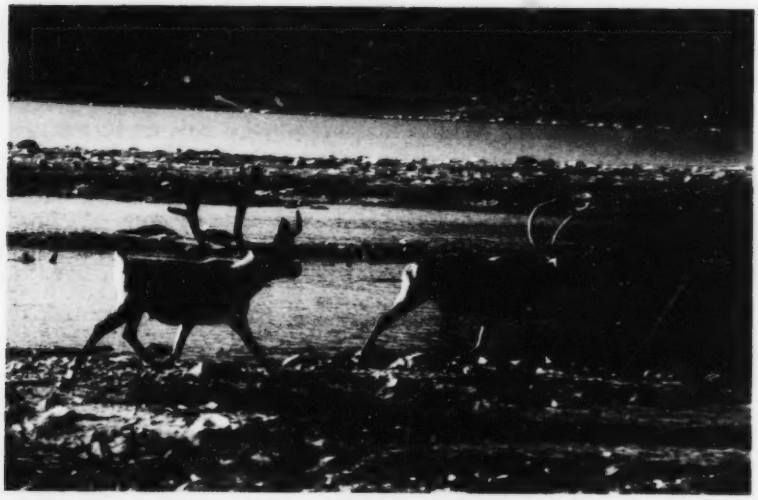


Photo : Eric Loring

Le groupe de travail chargé du programme **Conservation de la flore et de la faune arctiques** a pour objectifs d'améliorer la conservation des espèces, de l'habitat et des écosystèmes de l'Arctique, d'intégrer l'utilisation durable dans les travaux de conservation et d'intégrer également l'apport des collectivités autochtones et de leurs connaissances traditionnelles dans la réalisation de ces travaux.

Le groupe de travail chargé du programme **Préparation aux situations d'urgence, prévention et intervention** vise à établir un cadre de coopération en matière d'intervention pour les pays arctiques aux prises avec des urgences environnementales, à examiner les accords existants et à recommander des améliorations aux systèmes.

Le **Programme de protection des milieux marins arctiques** comprend des mesures de prévention de la pollution et de lutte contre celle-ci afin de protéger les milieux marins des activités menées à terre et en mer, à titre de complément aux accords internationaux en vigueur. Dans le cadre du Programme, le groupe de travail a procédé à une évaluation des modalités et conventions internationales existantes et élaboré des lignes directrices pour l'exploitation en mer du pétrole et du gaz de l'Arctique.

Le Conseil euro-arctique de la mer de Barents

Formé en 1993, le Conseil euro-arctique de la mer de Barents (Conseil de Barents) est composé de représentants gouvernementaux des pays membres, notamment le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Fédération de Russie et la Suède de même que la Commission européenne. Il compte aussi un certain nombre de pays observateurs : le Canada, la

France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni et les États-Unis. Les ministres des affaires étrangères qui siègent au Conseil de Barents se réunissent une fois l'an.

La coopération au sein du Conseil de Barents se distingue par son approche à deux volets, soit au niveau national et au niveau régional. Pour réussir, la coopération doit reposer sur une participation régionale vigoureuse et vivante. Le Conseil régional et ses organismes ont un rôle vital à jouer pour ce qui est de refléter les besoins et les préoccupations des gens vivant dans la région de Barents, de promouvoir les liens transfrontaliers et d'élaborer des projets qui offrent directement un avantage pour la région. Le Conseil régional sert de tribune au débat sur des questions qui présentent un intérêt particulier pour les peuples autochtones. Il y a une similitude entre l'approche sectorielle des intérêts circumpolaires canadiens et celle du Conseil de Barents.

PRENDRE ACTE : L'ARCTIQUE CANADIEN ET LES NOUVEAUX ENJEUX AU XXI^{e} SIÈCLE

Dans son rapport de 1999, le commissaire à l'environnement et au développement durable a relevé certaines réussites du gouvernement du Canada tout en cernant un certain nombre de défis auxquels il demeure confronté. Le commissaire y a intégré un rapport d'étude spéciale sur l'Arctique canadien, dont les objectifs étaient de fournir un aperçu de certains enjeux environnementaux d'envergure internationale touchant le nord du Canada et de tirer des leçons de la mise en œuvre d'accords et de programmes internationaux en matière d'environnement intéressant l'Arctique canadien afin de pouvoir les appliquer à d'autres secteurs.

Le rapport s'inscrit dans une perspective régionale et se concentre sur les efforts de mise en œuvre du gouvernement du Canada dans le cadre de quatre accords et programmes internationaux visant directement l'Arctique canadien.

Ces accords et programmes portent sur deux thèmes : la protection de la faune et de son habitat (Accord international sur la conservation des ours blancs (polaires) et leur habitat et Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis sur la préservation de la harde de caribous de la Porcupine) ainsi que la pollution transfrontalière (Protocole relatif aux polluants organiques persistants de la CEE-ONU, pas encore en vigueur).

Les accords sur la gestion des ressources fauniques témoignent de l'importance que revêt l'utilisation durable des ressources fauniques pour les habitants de l'Arctique, tout particulièrement les peuples autochtones. Les accords et programmes axés sur les polluants transfrontaliers

« Les systèmes écologiques et environnementaux de l'Arctique constituent un facteur important des processus planétaires et de l'équilibre de la vie sur Terre. Ces systèmes régularisent le climat de la planète. Ils refroidissent l'air et absorbent la chaleur venue des tropiques par les courants atmosphériques et océaniques. Ils jouent aussi un rôle dans la circulation des eaux froides et chaudes entre les régions septentrionales et méridionales du globe. Étant donné que ces phénomènes planétaires sont intégrés, le climat et les systèmes vivants de la Terre entière seraient modifiés si la capacité actuelle de l'Arctique de réguler la température était altérée. »

— Commissaire à l'environnement et au développement durable, Rapport de 1999, *par. 6.8*

intéressent tout particulièrement la région dont les écosystèmes sont vulnérables aux effets des contaminants provenant de sources lointaines.

Par rapport à l'Arctique, le commissaire a conclu que le gouvernement du Canada a grandement contribué aux efforts internationaux déployés pour améliorer les connaissances sur l'environnement unique de l'Arctique ainsi qu'aux mesures nécessaires pour le protéger.

Pour remplir les engagements du Canada, les scientifiques et les gestionnaires de programmes du gouvernement canadien sont aux prises avec des enjeux et des défis qui ne sont pas particuliers à l'Arctique. Il faut en effet augmenter et améliorer les travaux de recherche et de surveillance scientifiques, trouver de meilleures façons de composer avec la multiplicité des instances et mettre en place un régime solide à l'échelle nationale pour appliquer les accords et ce, malgré la rareté des ressources et les réductions budgétaires.

En réponse au rapport de 1999 du commissaire, le gouvernement du Canada a entrepris d'élaborer une stratégie coordonnée de développement durable pour le Nord afin de guider les efforts que déploient ministères et organismes fédéraux pour s'acquitter de leurs responsabilités sur les plans de la recherche scientifique, de la surveillance et d'autres aspects dans le Nord canadien. Les consultations sur cette nouvelle stratégie ont commencé en novembre 1999.

« Le monde est de plus en plus conscient que les activités humaines, dans l'Arctique et ailleurs, influent sur le caractère durable des écosystèmes de l'Arctique dans les années à venir. De même, la modification de l'environnement arctique et de ses écosystèmes a des répercussions sur d'autres régions du monde. Cette sensibilisation se traduit par un nombre grandissant d'accords sur l'environnement et d'autres ententes visant à protéger l'Arctique, que le Canada a signés ou auxquels il a souscrit. Elle a amené aussi le Canada et d'autres pays circumpolaires à collaborer à de vastes programmes de recherche scientifique et de surveillance dans le Nord. »

— Commissaire à l'environnement et au développement durable, Rapport de 1999, *par. 6.4*

CONCLUSION

Le gouvernement du Canada et les communautés autochtones de l'Arctique canadien seront à n'en point douter confrontés dans un proche avenir à des enjeux liés à la mise en œuvre de leurs stratégies de développement durable. En voici quelques-uns :

- La population autochtone de l'Arctique canadien est beaucoup plus jeune en moyenne que la population canadienne. En gros, 50 p. 100 de la population a moins de 15 ans. Il faut s'attendre à ce que des pressions formidables s'exercent relativement à la création d'emplois dans une région où le taux de chômage est par ailleurs très élevé.

- Cette jeune population est peu scolarisée, ce qui limite ses débouchés même quand elle a accès à des emplois.

- Le Nord continue de dépendre fortement des subventions du gouvernement fédéral, et l'instauration d'une assise fiscale demeure problématique.

- En raison de l'éloignement de la région, les coûts du transport, de l'énergie et des communications sont très élevés et l'accès aux marchés est limité.

- Bien des collectivités du Nord sont aux prises avec des problèmes sociaux, dont des taux effarants de suicide chez les jeunes.

- Il est plus important que jamais de conserver les habiletés et les connaissances nécessaires pour préserver les activités traditionnelles comme choix valable de mode de vie.

L'apprentissage se fera dans l'action pendant que se poursuivra le voyage vers la concrétisation du développement durable dans le Nord canadien. Le partenariat et la constitution des capacités chez les peuples autochtones sont des pierres angulaires des stratégies de développement durable du gouvernement du Canada dans le Nord. Le gouvernement s'est engagé à édifier les bases du développement durable en travaillant avec les peuples autochtones à créer leurs propres institutions et à forger leurs propres modèles de développement.

« Le gouvernement du Canada est d'accord avec la conclusion de la Commission [royale des peuples autochtones] selon laquelle les Autochtones et les non-Autochtones doivent travailler ensemble, dans un cadre harmonieux, pour modeler une nouvelle vision de leur relation et pour faire de cette vision une réalité. Dans cet esprit, le Canada entreprend de bâtir un partenariat renouvelé avec les Autochtones et leurs gouvernements. »

— Rassembler nos forces, *1997*

LECTURES RECOMMANDÉES

« Actes d'une conférence et d'ateliers circumpolaires de développement durable en Arctique : Leçons apprises et voie de l'avenir », *The Northern Review*, n° 18 (été 1998).

AMAP Assessment Report: Arctic Pollution Issues, Oslo, Programme de contrôle et d'évaluation de l'Arctique, 1998.

BANQUE MONDIALE. *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

BERKES, F., et H. FAST. « Achieving Sustainable Development », dans A. Dale et J.B. Robinson, dir., *Aboriginal Peoples: The Basis for Policy-Making toward Sustainable Development*, Vancouver, UBC Press, 1996. Chapitre 9.

COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE. *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes*, Ottawa, Chambre des communes, Bureau du vérificateur général. Rapports « verts » annuels pour 1997, 1998 et 1999. Sur Internet : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cedd.nsf/html/menu3_f.html>.

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, Ottawa, la Commission, 1996, 5 vol. Sur Internet : <http://209.195.107.57/cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=1719&infobase=Rapport%20de%20la%20Commission%20royale%20sur%20les%20Peuples%20autochtones&jump=fr-f&softpage=Doc_en#JUMPDEST_fr-f>.

CONFÉRENCE CIRCUMPOLAIRE INUITE. *Agenda 21 from an Inuit Perspective*, Ottawa, CCI, 1996.

DOUBLEDAY, N. « Arctic Contaminants and the Environment », dans T. Fleming, dir., *The Environment and Canadian Society*, Toronto, ITP Nelson, 1997. Chapitre 5.

ENVIRONNEMENT CANADA. *L'économie des Inuit ou la préservation d'un mode de vie*, feuillet d'information EDE n° 94-1, Ottawa, le Ministère, Direction générale sur l'état de l'environnement, 1994. Sur Internet : < http://www1.ec.gc.ca/cgi-bin/foliocgi.exe/osoefre/query=*/doc/{t93}?>.

FENGE, T. « Political Development and Environmental Management in Northern Canada: The Case of the Nunavut Final Agreement », *Études/Inuit/Studies*, vol. 16, n^os^ 1-2 (1992), p. 115-141.

———. « Pour un développement durable du Nord circumpolaire », dans *Rapport de la Deuxième Conférence des parlementaires de la région arctique*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1996, p. 21-43.

FLEMING, T. « Turning the Medicine Wheel: Aboriginal Land Claims and the Environment », dans T. Fleming, dir., *The Environment and Canadian Society*, Toronto, ITP Nelson, 1997. Chapitre 13.

GOUVERNEMENT DU CANADA. *Rapport national du Canada : Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Brésil, juin 1992*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1991.

———. *Guide de l'écogouvernement*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1995. Sur Internet : <http://www.ec.gc.ca/grngvt/guide.html>.

———. « Les écozones de l'Arctique », dans *L'état de l'environnement au Canada — 1996*, Ottawa, le gouvernement, 1996. Chapitre 9.

———. *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 1997. Sur Internet : <http://www.inac.gc.ca/strength/change_f.html>.

———. *Rassembler nos forces : Plan d'action du Canada pour les questions autochtones — Rapport d'étape*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 1998. Sur Internet : <http://www.inac.gc.ca/strength/pdf/rprt98_f.pdf >.

INUIT TAPIRISAT DU CANADA. *Les Inuit du Canada*, Ottawa, ITC, 1996.

JENSEN, J., K. ADARE et R. SHEARER, dir. *Rapport de l'évaluation des contaminants dans le Nord*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, Programme de lutte contre les contaminants dans le Nord, 1997.

KEEPING, J.M. *The Inuvialuit Final Agreement*, Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 1989.

L'autonomie gouvernementale des autochtones : l'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 1995.

MCDONALD, M.A., L. ARRAGUTAINAQ, Z. NOVALINGA et coll. *Voices from the Bay: Traditional Ecological Knowledge of Inuit and Cree in the Hudson Bay Bioregion*, Ottawa, Comité canadien des ressources arctiques, 1996.

MEAKIN, S., et T. CURRAN, dir. *Inventory of Sustainable Development Initiatives in the Arctic*, s.l.s.n., 1998. Sur Internet : <http://www.grida.no/parl/isdi>.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL. *Destination 2000 : MAECI et le développement durable — rapport annuel 1996-1997*, Ottawa, le Ministère, Bureau du coordonnateur de l'évaluation et de la gérance environnementales, 1998. Sur Internet : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/sustain/environman/system/emp/annual97_f.asp>.

TABLE RONDE NATIONALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE. *Protection du Nord canadien : collectivité autochtone et exploitation des ressources non renouvelables*, bulletin d'étape n° 2, s.l.s.n., 1999. Sur Internet : <http://www.nrtee-trnee.ca/fre/programs/aboriginal/aboriginal-bulletin2_f.htm>.

USHER, P.J., et coll. *Communicating about Contaminants in Country Food: The Experience in Aboriginal Communities*, Ottawa, Inuit Tapirisat du Canada, 1995.

SITES WEB

Affaires indiennes et du Nord Canada :
http://www.inac.gc.ca

Assemblée des Premières nations* :
http://www.afn.ca/eng_main.htm

Beaufort/Delta Self-Government Office* :
http://www.selfgov.org

BHP Diamonds Inc.* :
http://www.bhp.com.au/minerals/communi.htm

Canadian Geographic Online* :
http://www.canadiangeographic.ca

Collectivités durables* :
http://www.nrcan.gc.ca/geoexpress/communities/scomm-f.htm

Commissaire à l'environnement et au développement durable :
http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cedd.nsf/html/menu_f.html

Commission canadienne des affaires polaires :
http://www.polarcom.gc.ca

Comité canadien des ressources arctiques* :
http://www.carc.org

Conférence circumpolaire inuite* :
http://www.inusiaat.com
[navigateur recommandé : Internet Explorer]

Conseil de l'Arctique* :
http://arctic-council.usgs.gov

Conseil de l'Arctique — ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :
http://www.dfait-maeci.gc.ca/arctic/menu-f.htm

Convention sur la diversité biologique — page d'accueil du CHM :
http://www.biodiv.org/chm/index-f.html

Développement durable — Affaires indiennes et du Nord Canada :
http://www.inac.gc.ca/sds/index_f.html

Développement durable — Ressources naturelles Canada :
http://nrcan.gc.ca/dmo/susdev

Entreprise autochtone Canada — Industrie Canada :
http://strategis.ic.gc.ca/sc_mangb/abc/frndoc/homepage.html

Environnement Canada :
http://www.ec.gc.ca

First Nations Organization Directory* :
http://johnco.com/firstnat/dirfnorg.html

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest* :
http://www.gov.nt.ca

Gouvernement du Canada :
http://www.gc.ca

Gouvernement du Nunavut* :
http://www.gov.nu.ca

Gouvernement du Yukon :
http://www.gov.yk.ca/francais

Inuit Tapirisat du Canada* :
http://www.tapirisat.ca

Institut arctique de l'Amérique du Nord* :
http://www.ucalgary.ca/aina

Institut culturel déné* :
http://www.deneculture.org

Institut international du développement durable* :
http://iisd1.iisd.ca

L'Atlas national du Canada en ligne :
http://www.atlas.gc.ca

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :
http://www.dfait-maeci.gc.ca

Nunavutcom — Information Gateway to Nunavut* :
http://www.nunavut.com/home.html

Nunavut Tunngavik Incorporated* :
http://www.tunngavik.com

NWT Métis Dene Development Fund*
http://www.nwtmddf.com/main/home.html

Pêches et Océans :
http://www.ncr.dfo.ca

Programme sur l'Arctique du Fonds mondial pour la nature* :
http://www.panda.org/resources/inthefield/arctic/home.htm

Réseau d'information nordique — Affaires indiennes et du Nord Canada :
http://esd.inac.gc.ca/ninf/home.asp

Ressources naturelles Canada :
http://www.nrcan.gc.ca

Revendications — Affaires indiennes et du Nord Canada :
http://www.inac.gc.ca/subject/claims/index_f.html

SDinfo :
http://www.sdinfo.gc.ca

Secteur de l'énergie — Ressources naturelles Canada :
http://www.nrcan.gc.ca/es/new/esf.htm

Secteur des minéraux et des métaux — Ressources naturelles Canada :
http://www.nrcan.gc.ca/mms

Secteur des sciences de la terre — Ressources naturelles Canada :
http://www.nrcan.gc.ca/ess

Service canadien des forêts — Ressources naturelles Canada :
http://www.nrcan.gc.ca/cfs
Société Makivik (Inuits du Nord québécois) :
http://www.makivik.org
Strategis — Industrie Canada :
http://strategis.ic.gc.ca
Sustainability of Arctic Communities* :
http://www.taiga.net/sustain
West Kitikmeot/Slave Study Society* :
http://www.wkss.nt.ca
Yukon First Nations Contact Page* :
http://www.yukonsite.com/firstnations.htm

* Au moment d'aller sous presse, les sites marqués d'un astérisque étaient soit en voie d'élaboration, soit disponibles seulement en anglais ou dans d'autres langues.